



OPETUS- JA  
KULTTUURIMINISTERIÖ

# Selvitys opettajarekisteristä ja opettajatiedonkeruusta

Henriikka Hannula, Hannu Karhunen, Jouni Pursiainen

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:54

# Selvitys opettajarekisteristä ja opettajatiedonkeruusta

Henriikka Hannula, Hannu Karhunen, Jouni Pursiainen

Opetus- ja kulttuuriministeriö Helsinki 2021

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Opetus- ja kulttuuriministeriö

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-263-778-9

ISSN pdf: 1799-0351

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Selvitys opettajarekisteristä ja opettajatiedonkeruusta

<b>Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2021:54</b>		<b>Teema</b>	Koulutus
<b>Julkaisija</b>	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
<b>Tekijä/t</b>	Henriikka Hannula, Hannu Karhunen, Jouni Pursiainen		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	79
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Selvitysryhmän tehtävä on ollut selvittää, onko Suomessa tarvetta uudelle opettajia koskevalle tiedonkeruulle, mihin eri käyttötarkoituksiin rekisteriä tarvittaisiin, mikä olisi rekisterin kohderyhmä, ja millaisia vaihtoehtoja, kustannuksia, lainsäädäntötarpeita sekä tietosuojakysymyksiä rekisterin perustamiseen liittyy. Lisäksi selvitysryhmän tuli tarkastella, voitaisiinko opettajia koskevan tiedonsaannin tarpeisiin vastata kokonaan tai osittain kehittämällä olemassa olevia tiedonkeruun menetelmiä ja tietovarantoja.</p> <p>Selvitysryhmä esittää, että Suomeen perustetaan opettajarekisteri. Rekisterin perustamista puoltaa yleinen etu. Opettajien työtehtävistä, kelpoisuuksista ja alueellisista tarpeista ei ole tällä hetkellä riittävän luotettavaa ja ajantasaista tietoa. Luotettavaa tietoa tarvitaan koulutuksen ennakointiin, seurantaan, tutkimukseen ja kehittämiseen. Opettajarekisteristä saatava tieto edistäisi myös koulutuksellista yhdenvertaisuutta. Eri koulutusasteiden näkökulmat ja tiedonkeruun ongelmat poikkeavat toisistaan ja esitys lähtee siitä, että rekisteri kannattaa perustaa vaiheittain, lähtien esi- ja perusopetuksesta sekä lukiosta.</p> <p>Raportissa kuvataan myös keskeisin opettajarekisterin perustamiseen, tarpeellisuuteen ja kohdentamiseen ja kustannuksiin liittyvä kritiikki, joka on syytä ottaa huomioon opettajarekisteriä koskevassa päätöksenteossa.</p>		
<b>Asiasanat</b>	koulutus, opettajat, opettajankoulutus, kelpoisuus, rekisterit, tietokannat		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-263-778-9	<b>ISSN PDF</b>	1799-0351
<b>Julkaisun osoite</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-778-9">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-778-9</a>		

## Utredning om inrättandet av ett lärarregister och om insamlingen av uppgifter om lärare

---

<b>Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2021:54</b>	<b>Tema</b>	Utbildning
<b>Utgivare</b> Undervisnings- och kulturministeriet		
<b>Författare</b> Henriikka Hannula, Hannu Karhunen, Jouni Pursiainen	<b>Sidantal</b>	79
<b>Språk</b> finska		

---

### Referat

En utredningsgrupp hade till uppgift att utreda om det i Finland finns behov av ny slags insamling av uppgifter om lärare, för vilka ändamål ett lärarregister behövs, vilken registrets målgrupp ska vara och vilka alternativ, kostnader, lagstiftningsbehov och dataskyddsfrågor som hänför sig till inrättandet av registret. Dessutom hade gruppen till uppgift att utreda möjligheterna att helt eller delvis tillgodose behovet av uppgifter om lärare genom utveckling av befintliga informationsresurser och metoder för insamling av uppgifter.

Utredningsgruppen föreslår att det inrättas ett lärarregister i Finland. Det allmänna intresset talar för detta. För närvarande finns det inte tillräckligt tillförlitlig och aktuell information om lärarnas arbetsuppgifter, behörigheter och regionala behov. Tillförlitlig information behövs för prognostisering, uppföljning, forskning och utveckling i fråga om utbildningen. De uppgifter som fås ur lärarregistret främjar också likabehandlingen i utbildningen. Olika utbildningsstadier har olika synpunkter och olika problem med insamlingen av uppgifter, och utgångspunkten för förslaget är att det lönar sig att inrätta registret stegvis, med början från förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen.

I rapporten redogörs det också för kritik mot lärarregistret när det gäller inrättande, behov, inriktning och kostnader. Kritiken bör beaktas i beslutsfattandet gällande registret.

**Nyckelord** utbildning, lärare, lärarutbildning, behörighet, register, databaser

---

**ISBN PDF** 978-952-263-778-9 **ISSN PDF** 1799-0351

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-778-9>

---

## Report on a teacher register and teacher data collection

---

<b>Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2021:54</b>	<b>Subject</b>	Education
<b>Publisher</b>	Ministry of Education and Culture	
<b>Author(s)</b>	Henriikka Hannula, Hannu Karhunen, Jouni Pursiainen	
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b> 79

---

### Abstract

The working group identified whether the collection of new data on teachers is required in Finland, for what purposes would a register be required, what would the register's target group be, and what options, costs, legislative needs and data protection issues would be associated with the establishment of the register. In addition, the working group examined whether the needs for data on teachers could be fulfilled in full or in part by developing existing data collection methods and data resources.

The working group proposes that a teacher register be established in Finland on the grounds of public interests. Currently, sufficiently reliable and up-to-date data on teachers' tasks, qualifications and regional needs is not available. Reliable data is needed for the proactivity, monitoring, research and development of teacher training. Data available in a teacher register would also promote equality in training. Different levels of education have different perspectives and data collection issues, and it is proposed that the register be established in stages, starting from pre-primary and basic education, as well as upper secondary schools.

The report also describes the key criticism related to the establishment, necessity, allocation and costs of the teacher register, which should also be considered in decisions made regarding the teacher register.

**Keywords** education, teachers, teacher training, qualification, registers, databases

---

**ISBN PDF** 978-952-263-778-9 **ISSN PDF** 1799-0351

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-778-9>

---

## Sisältö

<b>1</b>	<b>Selvityksen lähtökohdat</b> .....	8
<b>2</b>	<b>Toimenpide-ehdotus lyhyesti</b> .....	10
<b>3</b>	<b>Kuvaus tiedonkeruun nykytilasta</b> .....	13
	3.1 Varda-tietovaranto.....	13
	3.2 Virta-tietovaranto.....	17
	3.3 KOSKI-tietovaranto.....	19
	3.4 Opettajatiedonkeruu (valtakunnallinen kysely).....	21
	3.5 Yhteenveto.....	26
<b>4</b>	<b>Kansainvälinen vertailu</b> .....	28
	4.1 Ruotsi.....	28
	4.2 Tanska.....	29
	4.3 Flanderi.....	30
	4.4 Englanti (Yhdistynyt Kuningaskunta).....	30
	4.5 Yhteenveto.....	31
<b>5</b>	<b>Erlaisia opettajia eri aloilla</b> .....	32
	5.1 Tutkinnot ja kelpoisuudet.....	32
	5.2 Varhaiskasvatus .....	33
	5.3 Luokanopettajat ja kasvatusalan muut opettajantutkinnot.....	33
	5.4 Aineenopettajat perusopetuksessa ja lukiossa.....	35
	5.5 Erityisopettajat.....	35
	5.6 Oppilaanohjaus, opinto-ohjaus ja ammatillinen opinto-ohjaus .....	36
	5.7 Ammatillisen koulutuksen opettajat .....	36
	5.8 Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen opettajien kelpoisuudet.....	37
	5.9 Aikuiskoulutus ja vapaa sivistystyö.....	38
	5.10 Opettajien täydennyskoulutus.....	39
<b>6</b>	<b>Uuden rekisterin tarve</b> .....	40
	6.1 Oppijat.....	40
	6.2 Opettajat.....	42
	6.3 Tilastokeskus.....	44
	6.4 Opetushallitus sekä opetus- ja kulttuuriministeriö.....	44
	6.5 Koulutuksen järjestäjät.....	45

6.6	Korkeakoulut .....	47
6.7	Tutkijayhteisö .....	48
6.8	Yhteenveto .....	49
<b>7</b>	<b>Toimenpide-ehdotuksesta ja sen toteutuksesta</b> .....	<b>50</b>
7.1	Rekisterin kohderyhmä .....	51
7.2	Vaiheittainen eteneminen .....	51
7.3	Uuden tiedonkeruun rakenne ja muuttajat .....	53
7.3.1	Yhteys Virta-tietovarantoon .....	55
7.3.2	Yhteys KOSKI-tietovarantoon .....	56
7.3.3	Työnantajilta kerättävä tieto.....	56
<b>8</b>	<b>Arvio kustannuksista, riskeistä ja vaihtoehdoista</b> .....	<b>58</b>
8.1	Arvio kustannuksista .....	58
8.2	Arvio riskeistä .....	60
8.3	Arvio muista vaihtoehdoista.....	61
8.4	Yhteenveto .....	62
<b>9</b>	<b>Lainsäädännölliset kysymykset ja tietosuojat</b> .....	<b>63</b>
9.1	Opettajarekisteriä koskevien säännösten valmistelussa huomioitavaa.....	63
9.1.1	Opettajarekisteristä säätäminen ja yhteys henkilötietojen suojaan.....	63
9.1.2	Onko opettajarekisteristä tarpeen säätää?.....	64
9.1.3	Opettajarekisteriä koskevien säännösten sijoittaminen .....	65
9.2	Oikeasuhtaisuus ja tarpeellisuusarviointi.....	66
9.3	Vastuiden jakautuminen.....	68
9.4	Tietojen tallentaminen opettajarekisteriin.....	69
9.5	Tietojen luovuttaminen ja tiedonsaantioikeudet .....	73
9.6	Ennakkokuulemisten ja muiden valmistelevien toimenpiteiden tarve .....	77
	<b>LIITE 1: Ohjausryhmä</b> .....	<b>79</b>



# 1 Selvityksen lähtökohdat

Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettamispäätöksellään (VN/3049/2021) kutsunut OTM Henriikka Hannulan, KTT Hannu Karhusen ja professori FT Jouni Pursiaisen laatimaan selvityksen opettajarekisteristä ja opettajatiedonkeruusta.<sup>1</sup> Toimeksiannon mukaisesti selvitysryhmä esittää selvitykseensä perustuen opetus- ja kulttuuriministeriölle opettajarekisteriä ja opettajatiedon keruuta koskevan toimenpide-ehdotuksen. Selvitystyön tulokset ovat laajemmin hyödynnettävissä opettajia koskevan tiedonsaannin haasteiden ratkaisemiseen.

Selvitysryhmän toimeksiannon mukainen tehtävä on selvittää, onko Suomessa tarvetta uudelle opettajia koskevalle tiedonkeruulle, mihin eri käyttötarkoituksiin rekisteriä tarvittaisiin, mikä olisi rekisterin kohderyhmä, ja millaisia vaihtoehtoja, kustannuksia, lainsäädäntötarpeita sekä tietosuojakysymyksiä rekisterin perustamiseen liittyy. Lisäksi selvitysryhmän tulee tarkastella, voitaisiinko opettajia koskevan tiedonsaannin tarpeisiin vastata kokonaan tai osittain kehittämällä olemassa olevia tiedonkeruun menetelmiä ja tietovarantoja. Opettajarekisterin tarpeellisuuden arviointi vaatii, että selvitysryhmä arvioi opettajatiedonkeruun nykytilaa, ja sitä miten eri vaihtoehdot vastaisivat parhaiten opettajia koskeviin tiedollisiin tarpeisiin.

Selvitysryhmän työ pohjautuu käytössä oleviin hallinnollisiin raportteihin ja muistioihin, ja asiantuntijoiden kuulemistilaisuuksiin. Hankkeelle nimitettiin ohjausryhmä, jonka jäseniä selvityshenkilöt ovat kuulleet selvitystyön kannalta tärkeissä kysymyksissä.<sup>2</sup> Ohjausryhmän edustajien lisäksi selvityshenkilöt ovat keskustelleet opettajarekisterin kannalta keskeisten toimijoiden sekä yhteiskunnan, opetuksen, koulutuksen ja tutkimustoiminnan kannalta keskeisten sidosryhmien kanssa.<sup>3</sup> Tekstissä esitetyt näkemykset kuvaavat selvityshenkilöiden käsityksiä opettajarekisteriin ja opettajia koskevaan tiedonkeruuseen liittyvien kysymysten tilanteesta ja tarvittavista toimenpiteistä.

---

1 <https://minedu.fi/-/opettajarekisterista-laaditaan-selvitys>

2 VN/4915/2021, VN/4915/2021-OKM-1. Ohjausryhmän jäsenet esitelty liitteessä 1.

3 Ohjausryhmän ulkopuoliset henkilöt, joita selvitysryhmä on kuullut, ovat edustaneet seuraavia organisaatioita: Tilastokeskus, Koulutuksen tutkimuslaitos, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Helsingin yliopisto, Aalto yliopisto, Oulun yliopisto, lapsiasianvaltuutetun toimisto, Valvira, Arene ry, UNIFI ry, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Koska selvitystyön tavoitteena oli pohtia nimenomaan uuden valtakunnallisen tietovarannon perustamiseen liittyviä kysymyksiä, opettajarekisteriin epäsuorasti liittyvät yhteiskunnalliset oheisteemat, kuten tarve opettajan ammattinimikkeen suojaamiseen tai opettajan saamien huomautusten tai varoitusten seuraamiseen, on rajattu kokonaan selvityksen ulkopuolelle. Julkisen vallan tulee lähtökohtaisesti toimia luotettavan ja ajantasaisen tiedon pohjalta ja kertoa avoimesti mahdollisista tiedollisista puutteista, mikäli tarvittavaa tietoa ei ole aidosti saatavilla. Tästä näkökulmasta on tärkeää, että selvitys onnistuu tunnistamaan mahdolliset ongelmakohdat ja puutteet nykyisessä tietämyksessä.

Koulutuksen erilaisista ongelmista käydään jatkuvasti ajankohtaista ja sinänsä tarpeellista yhteiskunnallista keskustelua. Uusi mahdollinen opettajia koskeva tietovaranto voi tuoda mukanaan uutta tietopohjaa ja työkaluja ratkaisujen etsimiseen, mutta näemme, että rekisteritieto ei sellaisenaan ole, eikä sen tule olla, väline yksittäisten poliittisluonteisten tavoitteiden edistämiseksi. Parhaimmillaan opettajia koskeva luotettava ja eheä tilastotieto voi tuoda mukanaan luotettavaa tietoa ja näkemystä koulutukseen ja opettajantyöhön liittyvistä rakenteellisista kysymyksistä päiväkohtaisia keskusteluita pitemmällä perspektiivillä.

Selvitystyön yhteydessä selvityshenkilöille on entisestään vahvistunut käsitys siitä, että suomalaiset arvostavat suuresti opetus- ja koulutuslalla työskenteleviä henkilöitä ja heidän väsymätöntä työtänsä nuorten oppimisen ja hyvinvoinnin puolesta. Selvityshenkilöt toivovat, että tämä selvitystyö voi osaltansa auttaa ja tukea opettajia heidän työsssä nyt ja tulevaisuudessa.

Selvitysryhmä kiittää kaikkia niitä lukuisia asiantuntijoita, jotka ovat osallistuneet selvityksen tekemiseen suoraan tai välillisesti.

Tampereella, Helsingissä ja Oulussa 29.11.2021

Henriikka Hannula  
Hannu Karhunen  
Jouni Pursiainen

## 2 Toimenpide-ehdotus lyhyesti

Selvitysryhmä esittää, että Suomeen perustetaan ns. opettajarekisteri.<sup>4</sup> Rekisterin perustamista puoltaa yleinen etu, sillä nykyinen kolmen vuoden välein tehtävä kyselypohjainen opettajatiedonkeruu on riittämätön luotettavan ja ajantasaisen tilastoinnin, seurannan ja tutkimuksen näkökulmasta.

Uusi ajantasainen ja eheä tietovaranto tukee koulutustarpeiden ennakointia, kansallista koulutuksen kehittämistä, kasvatuksen ja koulutuksen arviointia, sekä opettajakoulutuksen ja koulutuksen tutkimuksen kehittämistä. Tiedolla johtamisen näkökulmasta uusi tietovaranto mahdollistaa lainsäädännön ja erilaisten hankkeiden vaikutusarviointien kehittämisen, sekä resurssien kohdentamisen tarpeen mukaan eri opettaja- ja oppilasryhmiin luotettavaan tietoon perustuen.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan lasten ja nuorten opetusta kuvaavat luotettavat ja ajantasaiset tilastotiedot ovat välttämättömiä, sillä julkinen valta ei voi muuten seurata lasten oikeuksien toteutumista eri alueilla. Selvitysryhmä on samaa mieltä lapsiasiavaltuutetun kanssa. Kunnat ovat jo nyt taloudellisesti hyvin erilaisessa asemassa ja väestörakenteen muutos tulee mitä todennäköisemmin kasvattamaan entisestään alueiden välisiä taloudellisia ja koulutuksellisia eroja.

Rekisteriin tallennettaisiin ajantasainen tieto kaikista viroista ja toimista, joissa edellytetään kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä. Selvitysryhmä on pohtinut selvityksessään myös muita mahdollisia vaihtoehtoja, mutta uuden luotettavan ja ajantasaisen rekisteripohjaisen tiedonkeruun tarve on ilmeinen, eikä sille ole olemassa hyviä vaihtoehtoja. Nykyiseen kyselypohjaiseen opettajatiedonkeruuseen liittyy monia mahdollisia virhelähteitä, ja kyselyyn vastaaminen vie opettajien työaikaa. Tiedonkeruun automatisoinnilla voidaan ajansaatossa vähentää opettajien työtaakkaa.

---

4 Selvitysryhmä ei ota kantaa siihen, mikä uuden tietovarannon nimen tulisi lopulta olla.

Esitämme, että uuden rekisterin perustamisessa ja kehittämisessä edetään vaiheittain koulutussektori kerrallaan:

### **1. Säädetään opettajarekisteristä ja käynnistetään uusi tietovaranto**

Ensimmäisessä vaiheessa varmistettaisiin lainsäädäntötyön jälkeen tietovarannon toimivuus. Uusi rekisteripohjainen opettajatiedonkeruu koskisi aluksi esi- ja perusopetusta sekä lukiokoulutusta.

### **2. Rekisterin laajentaminen ja kehittäminen**

Toisessa vaiheessa tarkasteltaisiin rekisterin laajentamista kattamaan varhaiskasvatus, ammatillinen koulutus, vapaa sivistystyö sekä taiteen perusopetus. Tässä vaiheessa hyödynnettäisiin 1. vaiheessa opittuja kokemuksia tiedonkeruun rakentamisesta ja sen kustannuksista.

### **3. Rekisterin mahdollinen laajentaminen ja muuttujasisällön kehittäminen**

Kolmannessa vaiheessa harkittaisiin rekisterin laajentamista korkea-asteelle eli ammattikorkeakouluihin ja yliopistoihin. Tässä vaiheessa voitaisiin esimerkiksi kehittää tiedonkeruuta henkilöiden työuran aikaisesta täydennyskoulutuksen määrästä ja laadusta.

Esitetty uusi tietovaranto rakentuisi osaksi KOSKI-tietovarantoa ja Opetushallitus (jatkossa OPH) toimisi tietovarannon rekisterinpitäjänä yksin tai mahdollisesti yhteisrekisterinpitäjänä koulutuksen järjestäjien kanssa, kuten toimitaan Varda-tietovarannon kanssa. Uuden tietovarannon perustaminen KOSKI-tietovarannon kylkeen on perusteltua, koska tietovarannot tulevat linkittymään toisiinsa ja niissä on monia samoja ominaisuuksia. Näin voidaan saavuttaa kustannussäästöjä täysin erilliseen uuteen tietovarantoon verrattuna.

Aikaisempien tietovarantojen perustamiseen liittyvien kokemusten pohjalta voidaan karkeasti arvioida, että opettajarekisterin perustamisesta syntyvä vuosikustannus olisi suuruusluokaltaan noin 600 000 euroa. Varda-tietovarannon kehittämistyö vei aikaa noin viisi vuotta, jota voidaan pitää realistisena aikajänteenä myös opettajarekisterin kehittämiselle. Rekisterin perustamiskustannus olisi tällöin noin kolme miljoonaa euroa. Rekisterin vuosittainen ylläpitokustannus voi kohota noin 500 000 euroon ensimmäisten ylläpitovuosien aikana, koska tallennettuihin tietoihin täytyy tehdä mm. tiedon laatuun ja kirjaamisen liittyviä tarkistuksia, ja resursseja on myös varattava paikallisten toimijoiden ohjaukseen ja koulutukseen. On kuitenkin todennäköistä ja tavoiteltavaa, että vuosittainen ylläpitokustannus alenee ajan saatossa, kun tiedonkeruun automatisointi saadaan käytännön tasolla toimimaan. Kustannusarvioon liittyy luonnollisesti paljon epävarmuuksia, koska tarkempi kustannusarvio eri järjestelmien osalta vaatisi arkkitehtuuriarvioiden tekemistä.

Uuden tietovarannon perustamisesta syntyisi myös säästöjä, sillä tällöin kolmen vuoden välein tehtävää kustannuksiltaan 250 000 euron opettajatiedonkeruuta ei tarvitsisi enää tehdä. Opettajien kyselyyn vastaamiseen käytetystä työajasta syntyvä säästö, joka kohdennuu työnantajille, on samaa suuruusluokkaa. Selvitysryhmän näkemyksen mukaan uudesta tiedonkeruusta syntyisi hyötyjä, jotka realisoituvat euromääräisiä säästöinä julkiselle sektorille tulevaisuudessa.

Opettajarekisteriin tallennettujen tietojen luovuttaminen järjestettäisiin samalla tavalla kuin muissakin vastaavissa tietovarannoissa. Henkilötietojen luovuttaminen opettajarekisteristä ei poikkeaisi lähtökohdiltaan siitä, mitä esimerkiksi varhaiskasvatuslaissa tai valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa säädetään. Henkilötietoja ei saatettaisi yleisölle julkisiksi, vaan tiedonsaantioikeuden käyttäminen edellyttäisi erillistä tietopyyntöä rekisteristä vastaavalle viranomaiselle. Selvitysryhmä ei ole arvioinut erilaisten valvontafunktioiden liittämistä opettajarekisteriin, eikä ehdota niiden mukaan ottamista.

Selvitysryhmä on tietoinen rekisterin perustamiseen liittyvistä aikataulupaineista. Rekisteriä ei ennätetä perustaa tällä hallituskaudella, mikäli asiaan liittyvää valmistelua ei aloiteta välittömästi. Vaarana on, että rekisterin perustaminen viivästyy useita vuosia. Tällöin opettajiin liittyvää luotettavaa ja eheää tietoa ei ole saatavilla verrattain pitkään aikaan Suomesta.

## 3 Kuvaus tiedonkeruun nykytilasta

Suomessa on investoitu viime vuosina merkittävästi uusiin tietovarantoihin, jotka ovat parantaneet eri viranomaisten hallussa olevien tietojen luotettavuutta ja kattavuutta, sekä tietojen mahdollista käyttöä niin tiedolla johtamisessa tukena kuin virallisessa tilastoinnissa ja akateemisessa tutkimuksessa. Tietovarannot ovat tärkeä osa julkisen sektorin digitaalista infrastruktuuria ja ne luovat perustan organisaatioiden teknologiaan liittyville kyvykkyyksille ja toiminnoille.<sup>5</sup>

Tässä luvussa esitellään erilaisia tiedonkeruita ja tietovarantoja, sekä näihin tietolähteisiin mahdollisesti liittyviä käytännön ongelmia ja puutteita. Tavoitteena on antaa kattava kuva jo käytössä olevista tietovarannoista ja siitä, kuinka ne edesauttavat, tai toisaalta vaikeuttavat, opettajiin liittyvän tiedonkeruun jatkokehitystyötä.<sup>6</sup>

### 3.1 Varda-tietovaranto

Varhaiskasvatus on opettajarekisterin suunnittelun kannalta tärkeä kokonaisuus, koska alalle on rakennettu hiljattain varhaiskasvatuksen tietovaranto, Varda. Se sisältää oppijoiden (lapsen), huoltajien ja varhaiskasvatustoimijoiden tietojen lisäksi myös varhaiskasvatuksen henkilöstön tietoja. Varda toimii siten hyvin vertailukohtana muiden alojen opettajia koskevalle pohdinnalle.<sup>7</sup>

Varda-tietovaranto perustettiin varhaiskasvatuslain kokonaisuudistuksessa vuonna 2018, jolloin varhaiskasvatuslakiin (540/2018) sisällytettiin tietovarantoa koskevat säännökset. Tietovarantoon tallennetaan tietoja, joita viranomaiset tarvitsevat toteuttaessaan lakisääteisiä viranomaistehtäviään. Vardaa koskevat säännökset on koottu varhaiskasvatuslain 13 lukuun, jossa säädetään muun muassa rekisterin käyttötarkoituksesta, siihen merkittyjen tietojen luovuttamisesta sekä tiedon tuottamista koskevista vastuista. Varhaiskasvatuksen

5 Selvitys yhteiskunnan digitaalisen infrastruktuurin vaikuttavuudesta, Digi- ja väestötietovirasto 2020.

6 Tilastokeskuksen kuntasektorin toimipaikka- ja palkkatiedonkeruuseen liittyvät yksityiskohdat esitellään lyhyesti selvityksessä kohdassa missä arvioimme muita vaihtoehtoja.

7 Varda-tietovarannon kehittämisen kustannukset olivat 3 385 720 euroa (2016–2020), ylläpitokustannukset vuonna 2019 490 000 euroa (sis. kehitystyön ja 2 henkilötyövuotta). Lähde: Varda-hankkeen loppuraportti, OKM.

tiedot on valtakunnallisesti keskitetty Vardaan vuodesta 2019 alkaen. Varhaiskasvatuksen henkilöstön tietoja on tallennettu Vardaan 1.9.2020 lähtien. Varhaiskasvatuksen tietovarantoon tietoja tallentavat varhaiskasvatustoimijat varhaiskasvatuslain 68 §:n asettaman veloitteen mukaisesti. Pääosin tiedot siirretään rekisteriin suoraan varhaiskasvatuksen järjestäjän operatiivisista tietojärjestelmistä, kuten erilaisista asiakastieto- ja henkilöstöhallinnan tietojärjestelmistä (kuten Efficca, ProConsona, Abilita).

Vardan käyttötarkoitus määritellään varhaiskasvatuslain 66 §:ssä seuraavasti:

*Varhaiskasvatuksen tietovarannon tarkoituksena on*

- 1) mahdollistaa varhaiskasvatustietojen tietoturvallinen ja keskitetty sähköinen kokoaminen, käsittely ja luovuttaminen henkilön itsensä tai tämän laillisen edustajan ja tietoja tarvitsevien viranomaisten ja tutkijoiden käytettäväksi;*
- 2) turvata tässä laissa määriteltyjen varhaiskasvatustietojen yhdenmukaisuus ja luotettavuus sekä tehostaa hallinnon toimintaa;*
- 3) edistää oikeaan ja riittävään tietoon perustuvaa varhaiskasvatuksen kehittämistä ja päätöksentekoa.*

*Viranomaiset voivat käyttää lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellisia tietovarantoon tallennettuja tietoja. Tietovarantoon tallennettuja tietoja voidaan käyttää lisäksi varhaiskasvatuksen arvioinnissa, tilastoinnissa, seurannassa ja tutkimuksessa.*

Vardan tarkoitusten toteuttamiseen liittyy kiinteästi varhaiskasvatuslain 73 §:n mukainen luovutuspalvelu, jonka kautta tietovarannossa olevia tietoja voidaan yhdistää ja tarjota keskitetysti tietojen saamiseen oikeutetuille tahoille. Viranomaiset, joilla on lakisääteinen oikeus tietovarannon tietoihin, voivat luovutuspalvelun avulla muodostaa omiin tarpeisiinsa soveltuvia tietoaaineistoja. Tietojen luovuttaminen myös tieteelliseen ja historialliseen tutkimukseen on mahdollista siten kuin muussa lainsäädännössä säädetään. Vardan tietoja, jotka toimitetaan tilastointia varten Tilastokeskukseen, suunnitellaan avattavaksi tutkimuskäyttöön Tilastokeskuksen Fiona-etäkäyttöjärjestelmän kautta.

Varhaiskasvatustoimijat ja OPH vastaavat Vardasta yhteisrekisterinpitäjänä varhaiskasvatuslain 67 §:n mukaisesti. Siinä missä OPH vastaa tietovarannon varsinaisesta ylläpidosta ja tietojen luovuttamisesta tietovarannosta esimerkiksi viranomaisten käyttöön tai tutkimukseen, varhaiskasvatustoimijat vastaavat tietojen tallentamisesta ja niiden eheydestä. OKM:n asettama ohjausryhmä ohjaa Vardan ylläpitoa ja kehittämistä. Vardan tekninen ylläpitäjä on CSC.

Vardaan tallennettavista tietosisällöistä säädetään varhaiskasvatustalain 70 §:ssä. Tallennettavat tiedot koskevat niin varhaiskasvatuksen järjestäjää, tuottajaa, toimipaikkoja, varhaiskasvatuksen henkilöstöä, varhaiskasvatuksessa olevaa lasta kuin tämän vanhempaa tai muuta huoltajaakin.

Opettajarekisterin näkökulmasta Vardassa on erityisen mielenkiintoista se, miten tietovaranto kokoaa yhteen myös varhaiskasvatuksen työntekijöiden tietoja. Nämä tiedot linkittyvät tietovarannon sisällä varhaiskasvatuksen järjestäjiin ja oppijoihin tarkalla tasolla (toimipaikan ID ja työskentelyn alku- ja loppupäivämäärä). Tietovarantoon tallennetaan tiedot kaikista varhaiskasvatuksen (voi olla myös palveluntuottaja) järjestäjiin palvelusuhteessa (kunta, kuntayhtymä tai yksityinen toimija) olevista työntekijöistä. Työntekijöiksi luetaan kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä työskentelevä vakituinen ja määräaikainen henkilöstö, päiväkodin johtajat, sekä kasvatukseen ja hoitoon osallistuvat vakituiset ja määräaikaiset lapsi- tai ryhmäkohtaiset avustajat. Tiedot tallennetaan palvelusuhteen pituudesta riippumatta. Tilapäisestä henkilöstöstä (hankittu henkilöstöpalveluyrityksen kautta) tallennetaan kuitenkin vain summatieto varhaiskasvatustoimijan tasolla vähintään kaksi kertaa vuodessa. Taulukko 1 kuvaa tietovarannon tietosisältöä varhaiskasvatuksen henkilöstöön liittyen.

**Taulukko 1.** Varda-tietovarannon tietosisältö varhaiskasvatuksen henkilöstöön liittyen

<b>Työntekijän henkilötiedot</b>
Henkilötunnus, oppijanumero, etunimet, kutsumanimi, sukunimi, äidinkieli, sukupuoli, syntymäpäivämäärä
<b>Työntekijän tutkinto</b>
Työntekijän oppijanumero
Tutkinto
<b>Työntekijän tiedot</b>
Henkilön ID
Varhaiskasvatustoimijan ID
<b>Työntekijän palvelusuhteen tiedot</b>
Työntekijän ID
Palvelusuhteen tyyppi
Palvelusuhteen alkamispäivämäärä
Palvelusuhteen päättymispäivämäärä
Työajan tyyppi
Työaika viikossa
Tutkintokoodi



**Työntekijän pääasialliset työskentelypaikat**

Palvelussuhteen ID
Kiertävä työntekijä
Toimipaikan ID (mikäli kyseessä ei ole kiertävä työntekijä)
Työskentelyn alkamispäivämäärä
Työskentelyn päättymispäivämäärä
Tehtävänimike
Kelpoisuus (kyllä/ei)

**Työntekijän pidempi poissaolo**

Palvelussuhteen ID
Alkamispäivämäärä
Päättymispäivämäärä

**Työntekijän täydenniskoulutus**

Työntekijän ID
Täydenniskoulutuksen nimi
Suorituspäivämäärä
Koulutuspäivien määrä
Tehtävänimike

**Tilapäinen kasvatus-, opetus- ja hoitohenkilöstö\***

Varhaiskasvatustoimijan ID
Henkilöiden määrä
Tehdyt tunnit
Päivämäärä

Lähde: Varda-tietoluettelo, Opetushallitus. (päivätty versio 11.5.2020). \*Tieto summatietona.

## 3.2 Virta-tietovaranto

Virta-opintotietovaranto eli korkeakoulujen tietovaranto on valtakunnallinen tietovaranto, johon kootaan korkeakoulujen opiskelijatietoja sisältävien rekisterien tietosisältöä. Tietovaranto perustettiin jo vuonna 2013 silloisella opinto- ja tutkintorekistereitä koskevalla lailla (laki opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä, 484/2013), joka on sittemmin korvattu valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetulla lailla (884/2017, ns. Koski-laki). Virta-tietovarannosta säädetään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 5 luvussa. Tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä ovat lain 24 §:n mukaisesti OKM sekä yliopistot ja ammattikorkeakoulut. Vastuu tietovarannon yleisestä toiminnasta sekä teknisestä käyttöyhteydestä tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten on OKM:llä. CSC vastaa sekä Virta-tietovarannon että siihen liittyvän tietopalvelun ylläpidosta ja kehittämisestä OKM:n lukuun. Virta-tietovarannon tiedot siirtyvät korkeakoulujen tiedot yhteen kokoavaan Virta-opintotietopalveluun<sup>8</sup>, josta ne ovat niihin oikeutettujen toimijoiden ja palvelujen käytettävissä.

Virta-tietovarannon käyttötarkoitus määritellään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 23 §:ssä seuraavasti:

***Korkeakoulujen opiskeluoikeus-, ilmoittautumis-, tutkinto- ja opintosuoritustietojen keskitettyä säilytystä ja käyttöä varten on valtakunnallinen tietovaranto, johon kootaan korkeakoulujen opiskelijatietoja sisältävien rekisterien tietosisältöä ja jonka kautta tämä sisältö tarjotaan tietoturvallisesti teknisellä käyttöyhteydellä opiskelijavalintarekisterin ja korkeakoulujen yhteisten opiskelijavalintapalveluiden käyttöön. Korkeakoulu voi käyttää tietovarantoa myös muussa yliopistolain 2 §:ssä tai ammattikorkeakoululain 4 §:ssä säädettyjen tehtäviensä hoitamisessa ja luovuttaessaan tietoa viranomaisille ja muille korkeakouluille.***

OKM voi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 26 §:n nojalla tuottaa Virta-tietovarannon tiedoista tietoaineistoja, jotka ovat tarpeen koulutuksen ja tutkimuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin sekä muun seurannan ja ohjauksen toteuttamiseksi.

Vastuu Virta-tietovarantoon tallennettavien tietojen täsmällisyydestä eli paikkansapitävyydestä on valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 24 §:n nojalla yliopistolla tai ammattikorkeakoululla. Lain 25 §:n mukaan OKM määrää erikseen, miten kukin korkeakoulu pitää rekisterin tiedot ajan tasalla. Saman pykälän nojalla korkeakouluilla on mahdollisuus sopia OKM:n kanssa myös erikseen säädettyä laajemman tietosisällön tallentamisesta Virta-tietovarantoon. Mahdollisuus on hyödyllinen, sillä kuten 23 §:ssä säädetään,

<sup>8</sup> <https://www.csc.fi/web/education/virta-opintotietopalvelu>

korkeakouluilla on mahdollisuus käyttää tietovarantoa myös muiden lakisääteisten tehtäviensä hoitamisessa ja luovuttaessaan tietoa viranomaisille ja muille korkeakouluille.

Virta-tietovarantoon tallennetaan valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekisteistä annetun lain 25 §:n mukaisesti seuraavat opiskelijaa koskevat tiedot:<sup>9</sup>

- 1) oppijanumero ja henkilön henkilötunnus tai muu vastaava yksilöivä tunnistetieto;*
- 2) tiedot henkilön suorittamista tutkinnoista ja erikoistumiskoulutuksista sekä kaikista opintosuorituksista ja niiden arvosanoista;*
- 3) tiedot henkilön opiskeluoikeuksista tutkintoon johtavassa koulutuksessa ja erikoistumiskoulutuksissa sekä tiedot opiskelupaikan vastaanottamisesta ja ilmoittautumisesta tutkintoon johtavaan koulutukseen ja erikoistumiskoulutukseen.*

Virta-tietovarantoon tallennetut tiedot koostetaan yhteen Virta-opintotietopalvelussa. Virta-opintotietopalvelu mahdollistaa tietojen hyödyntämisen esimerkiksi viranomaistiedonkeruissa, valtakunnallisessa yhteishaussa, opiskelijoiden palautekyselyissä sekä tiedolla johtamisen tukena. Virta-opintotietopalvelu sisältää tiedot suomalaisten korkeakoulujen

- opiskeluoikeuksista,
- tutkinnoista,
- opintosuorituksista ja niiden arvioinneista,
- lukukausi-ilmoittautumisista ja
- kansainvälisistä liikkuvuusjaksoista.

Virtaan on kerätty tietoja opintosuorituksista satunnaisesti jo 1990-luvulta, mutta kattavammin vasta vuodesta 2015. Virta-tietovarannon opettajatiedon tallennuksissa on ollut epätasaisuutta niissä tilanteissa, joissa sama opiskelija on suorittanut erilaisia opettajakelpoisuuteen liittyviä suorituksia, joko tutkintojen osina tai erillisinä suorituksina, mahdollisesti eri vuosina ja eri korkeakouluissa. Korkeakoulujen kirjaamiskäytännöissä on myös ollut eroja, osittain johtuen niiden käyttämisestä opintotietojärjestelmistä.<sup>10</sup>

Virta-tietovarantoon ei kerry tietoa henkilöiden siirtymisestä työmarkkinoille opetus- tai muihin työtehtäviin. Täydennyskoulutuksen ja ammatillisen kehittymisen osalta Virtaan kertyvät vain opintopisteitä kerryttävät suoritustiedot, vaikka osaamisen kehittyminen voi tapahtua myös ei-opintopisteitä kerryttävästä koulutuksesta tai kurssituksesta.

<sup>9</sup> Korkeakoulut voivat sopia myös laajemmasta tietosisällöstä.

<sup>10</sup> Jukka Haapamäki, OKM suullinen tieto.

Se, että Virtaan kertyy kattavasti ja ajantasaisesti tietoa kaikista opettajankelpoisuuden osista, muodostaa vankan perustan opettajatiedon laajalle yhteiskunnalliselle hyödyntämiselle tulevaisuudessa.

### 3.3 KOSKI-tietovaranto

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto eli ns. KOSKI-tietovaranto (Kansallinen Opiskelu-oikeuksien ja Suoritusten Keskitetty Integraatiopalvelu) kokoaa yhteen valtakunnallisia tietoja esi- ja perusopetuksen ja toisen asteen sekä valmentavan koulutuksen ja vapaan sivistystyön opinto-oikeuksista, opintosuorituksista, tutkinnoista sekä tietojen opintojen keskeisistä sisällöistä ja niiden osaamisvaatimuksista. KOSKI-tietovarannosta säädetään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 2 luvussa, ja lain 5 §:n nojalla rekisterin yhteisrekisterinpitäjinä toimii OPH yhdessä koulutuksen ja opetuksen järjestäjien, oppilaitosten ylläpitäjien ja tiettyjen ammatillisesta koulutuksessa annetussa laissa tarkoitettujen toimijoiden kanssa. OPH vastaa tietovarannon yleisestä toiminnasta sekä teknisestä käyttöyhteydestä tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten.

KOSKI-tietovarannon käyttötarkoitus määritellään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 4 §:ssä seuraavasti:

***Opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettuja perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta, lukiolaissa tarkoitettua koulutusta, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua koulutusta, tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua koulutusta ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettua koulutusta koskevia tietoja käytetään henkilön hakeutuessa koulutukseen, koulutuksen aikana, työelämässä sekä henkilön hakiessa koulutukseen liittyviä etuisuuksia.***

***Tietovarantoon tallennettuja tietoja käytetään lisäksi myönnettäessä -- opetuksen ja koulutuksen rahoitusta. --***

***Tietoja voidaan käyttää myös muiden viranomaisten hoitaessa sellaisia lakisääteisiä tehtäviä, joissa tarvitaan tietovarantoon tallennettuja tietoja.***

***Tietovarantoon tallennettuja tietoja voidaan käyttää lisäksi koulutuksen arvioinnissa, tilastoinnissa ja seurannassa.***

***Tietovarantoon tallennettuja tietoja voidaan käyttää myös oppivelvollisuuslaissa -- säädetyn ohjaus- ja valvontavastuun toteuttamiseen.***

Tietojen luovuttamisesta KOSKI-tietovarannosta säädetään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 10 §:ssä. Tietovarantoon tallennettuja tietoja luovutetaan viranomaisille niiden muun lainsäädännön perusteella määräytyvien tiedonsaantioikeuksien mukaisesti, Työllisyysrahastolle sekä tietyille ammatilliseen koulutukseen liittyville tahoille. Lisäksi OPH voi käyttää tietoja opetuksen ja koulutuksen arvioinnin, tutkimuksen, kehittämisen, tilastoinnin ja muun seurannan sekä ohjauksen ja rahoituksen edellyttämien tietoaineistojen tuottamiseen. KOSKI-tietovarannosta voidaan luovuttaa tietoja myös rekisteriin merkityn henkilön suostumuksen perusteella. Suostumukseen perustuvia luovutuksia ei ole rajattu koskemaan vain viranomaisia, joten suostumusperustainen tietojen luovutus voi tulla kyseeseen esimerkiksi työnhakutilanteessa.

KOSKI-tietovarantoon tallennettavasta tietosisällöstä säädetään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 7–9 d §:ssä. Tallennettava tietosisältö määritellään erikseen sen mukaan, onko kyse esiopetuksesta, perusopetuksesta, lukiokoulutuksesta, ammatillisesta koulutuksesta, vapaassa sivistystyössä oppivelvollisille suunnatusta koulutuksesta, vapaan sivistystyön koulutuksesta vai tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Vastuu tietojen tallentamisesta on lain 6 §:n mukaisesti koulutuksen ja opetuksen järjestäjällä, oppilaitosten ylläpitäjällä ja tiettyjen ammatillisesta koulutuksessa annetussa laissa tarkoitetuilla toimijoilla. Niiden tulee huolehtia myös tallentamiensa tietojen täsmällisyydestä. OPH määrää tarkemmin eräistä tietovarantoon tallennettavista tietorakenteista sekä kaikkien tietovarantoon tallennettavien tietojen pitämisestä ajantasaisina.

KOSKI-tietovarannon avulla on mahdollista selvittää missä kunnassa, koulussa, koulun toimipisteessä sekä (soveltuvin osin) luokassa ja oppilasryhmässä opiskelija on kunakin hetkenä kouluvuoden aikana. Eri vaiheessa olevia oppilaita on mahdollista seurata esimerkiksi tutkimuksessa yli ajan oppijanumeroa käyttäen. Oppijanumero on henkilötunnuksen tapaan uniikki pysyvä tunnus, joka perustuu valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettuun lakiin. OPH:n ylläpitämään oppijanumerorekisteriin perustuvaa oppijanumeroa käytetään henkilön yksilöimiseen sekä KOSKI-, Virta- että Varda-tietovarannossa. Sitä voidaan käyttää henkilön yksilöimiseen muissakin lakisääteiseen varhaiskasvatukseen, koulutukseen tai opetukseen liittyvissä tehtävissä. Myös organisaatioilla on omat pysyvät tunnisteet, jotka mahdollistavat tiedon aggregoinnin organisaation eri tasoille (toimipisteen oid, koulun oid, koulutuksen järjestäjän oid). KOSKI-tietovarannon yhdistävät muuttajat tai niin sanotut linkkiavaimet ovat siis tällä hetkellä oppijatasolla (oppijanumero) sekä organisaatioiden eri tasoilla (toimipisteen oid, koulun oid, koulutuksen järjestäjän oid).

KOSKI-tietovaranto sisältää tiedot opiskeluoikeuksista seuraavista oppijaryhmistä:

- Aikuisten perusopetuksen opiskeluoikeus
- Ammatillinen opiskeluoikeus
- DIA-tutkinnon opiskeluoikeus
- Esiopetuksen opiskeluoikeus
- IB-tutkinnon opiskeluoikeus
- International school opiskeluoikeus
- Korkeakoulun opiskeluoikeus
- Lukion opiskeluoikeus
- Lukioon valmistavan koulutuksen opiskeluoikeus
- Perusopetukseen valmistavan opetuksen opiskeluoikeus
- Perusopetuksen lisäopetuksen opiskeluoikeus
- Perusopetuksen opiskeluoikeus
- Vapaan sivistystyön opiskeluoikeus
- Ylioppilastutkinnon opiskeluoikeus

Oppijan läsnäolo ja suoritteet ilmenevät tietovarannosta opiskeluoikeutena tutkintoon tai tutkinnon osiin (esimerkiksi esiopetuksen tutkinnon 6-numeroiset tutkintokoodit ovat 001101 ja 00110), sekä suoritteina, jotka voivat olla oppiainekohtaisia arvosanoja tai muita suoritusmerkintöjä tiettyä oppiainetta tai opintokokonaisuutta koskien. Perusopetuksen opiskeluoikeuden osalta tietovarannosta käyvät ilmi muun muassa perusopetuksen luokka-aste (1–9) ja luokan tunniste (esim. luokka C). Tätä vielä tarkempi ryhmätunniste esiintyy osassa tutkintojen osia eri koulutusasteilla. Tietojemme mukaan osasta oppilasryhmistä puuttuu ryhmän yksilöivä tunniste, joka voi olla selvä puute KOSKI-tietovarannossa, mikäli tavoitteena on tuottaa ryhmäkohtaista summatietoa.

### 3.4 Opettajatiedonkeruu (valtakunnallinen kysely)

Opettajiin liittyvää tietoa on kerätty Suomessa Tilastokeskuksen kolmen vuoden välein toteuttaman kyselyn eli valtakunnallisen opettajatiedonkeruun avulla. Tilastokeskus kerää tietoja kyselyn avulla perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen perus- ja aikuiskoulutuksen, vapaan sivistystyön sekä taiteen perusopetuksen opettajista (mukana vasta viimeisimmässä kyselyssä). Opettajatiedonkeruu toteutettiin viimeksi vuonna 2019. Kyselyn tietoja käytetään pohjana opettajankoulutustarpeiden ennakkoinneissa ja korkeakoulujen kanssa käydyissä sopimusneuvotteluissa, jonka lisäksi kyselyn tietoja hyödynnetään aineistona useissa erilaisissa raporteissa.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Selvitysryhmä on käynyt lukuisia keskusteluita Tilastokeskuksen asiantuntijoiden kanssa selvitystyönsä aikana. Selvitysryhmä haluaa kiittää erityisesti Tilastokeskuksen asiantuntijoita Juhani Saarta ja Henna Attilaa lukuisista teknisistä yksityiskohdista opettajatiedonkeruuseen liittyen.

Käytännössä opettajatiedonkeruu on tehty vuoden 2016 uudistuksen jälkeen kahdessa vaiheessa.<sup>12</sup> Ensimmäinen vaihe on yhteys- ja taustatiedonkeruu oppilaitosten rehtoreille, jossa kysytään elo-, syyskuun tilanteen mukaan oppilaitosten ja opettajien perustiedot varsinaista opettajatiedonkeruuta varten. Kyselyn toisessa vaiheessa opettajat pääsevät vastaamaan työtään koskeviin kysymyksiin verkkolomakkeella.

Kyselyn ensimmäisessä vaiheessa kerättävät tiedot ovat oppilaitoksen tietoja (mm. oppilaitostunnus, nimi, opettajien kokonaislukumäärä syyskuun ensimmäisen päivän tilanteen mukaan ja edellisen vuoden toteutuneet henkilötyövuodet), rehtorin ja yhteyshenkilön tietoja, sekä tietoja opettajista (mm. yhteystiedot, oppiaineet, kelpoisuus eniten opetettuun opetustehtävään), oppilaista (ryhmäkohtaisia lukumäärätietoja opintotason mukaan) ja erikokoisista opetusryhmistä (ryhmien lukumäärä koon mukaan).

Tilastokeskuksen arvion mukaan kyselyn ensimmäinen vaihe onnistui verraten hyvin vuonna 2019, kun yhteystietokeruulla tavoitettiin lähes 95 prosenttia Tilastokeskuksen oppilaitosrekisterissä olleista oppilaitoksista. Ei ole kuitenkaan selvää, että miksi osa oppilaitoksista ei osallistunut kyselyyn, vaikka tiedonkeruun ensimmäisessä vaiheessa painotettiin tutkimuksen tilaajan eli OKM:n lakisääteistä tiedonsaantioikeutta. Esimerkiksi viisi lukiokoulutuksen oppilaitosta jättäytyi tiedonkeruun ulkopuolelle.<sup>13</sup>

Kyselyn toisessa vaiheessa hyödynnetään ensimmäisessä vaiheessa kerättyjä opettajien sähköpostiosoitteita. Opettajille lähetetään linkki verkkolomakkeeseen, jossa kysytään lukuisia opettajien työhön liittyviä kysymyksiä. Opettajille kohdennetut kysymykset riippuvat opetustasosta, mutta kysely koostuu pääosin seuraavanlaisia kysymyksiä (perustuu Tilastokeskuksesta saatuihin muuttujatietoihin):

- Taustakysymykset opettajana toimimisesta, esimerkiksi:
  - missä oppilaitoksessa opettaa eniten, opettaako useammassa, onko aineenopettaja tai rehtori vai molemmat.
  - viran ammattinimike
  - toimiiko erityisopettajana
- Taustakysymykset työsuhteesta, esimerkiksi:
  - työsuhteen luonne, kokoaikaisuus
  - normaalin työviikon mukaiset opetustunnit, muut tunnit

<sup>12</sup> Aikaisemmin kaikki tiedot kerättiin suoraan keskitetysti kouluilta. Uudistus kevensi oppilaitoksille osallistumisesta aiheutuvaa kuormitusta, mutta kasvatti opettajien kuormitusta siirtämällä vastuun tietojen antamisesta oppilaitosten rehtoreilta ja koulusihteereiltä opettajille itselleen.

<sup>13</sup> Lähde: Opettajatiedonkeruu 2019 Tutkimusseloste, Tilastokeskus.

- Taustakysymykset opettajakelpoisuudesta
  - kelpoisuus nykyiseen tehtävän (kyllä/ei)
  - tarkka kelpoisuus nykyisen tehtävään
  - muu opettajakelpoisuus
- Kysymyksiä oppilaslukumääristä, kuinka montaa oppilasta opettaa viikossa ko. oppilaitoksessa ja yhteensä
- Eniten, toiseksi ja kolmanneksi eniten opettama opintotaso
- Taustakysymyksiä luokanopettajalle, esimerkiksi
  - osallistuuko oman luokan opetukseen
  - oma luokka-aste
  - oman luokan oppilaslukumäärä
  - tieto mahdollisesta jakotunnista
  - eniten opettama oppiaine
  - tieto toisesta resurssiopettajasta samassa ryhmässä ja tieto tunneista
  - koulutusmuoto
- Eniten, toiseksi ja kolmanneksi eniten opettama aine, joka ei ole oma luokka
  - kysymykset luokasta ja aineesta
- Kysymyksiä perusopetuksen ryhmäkoosta
  - montako opetusryhmää ja montako oppialasta kussakin ryhmässä
  - ryhmien aine ja luokka-aste
  - osallistuuko ryhmän opettamiseen toinen opettaja (yhteisvastuullinen)
- Muut kysymykset liittyvät esimerkiksi mentorointiin, koulutus- ja kehittämisuunnitelmaan ja täydennyskoulutukseen

Tiedonkeruun sisältö on muuttunut jonkin verran ajan kuluessa. Tilastokeskuksen arvion mukaan vuoden 2019 kyselyn täyttämiseen meni keskimäärin 10 minuuttia. Tämä ei kuitenkaan huomioi kaikkea kyselyn vaatimaa aikaa, vaan mittaa pelkästään vastausportaaliiin kirjautumisen kestoa.

Opettajatiedonkeruussa opettajilta on ollut suuria haasteita. Tiedonkeruiden vastausprosentit ovat laskeneet selvästi, 46–54 prosenttiin koulutusmuodosta riippuen, viimeisten kahden kierroksen aikana. Onkin epäselvää, kuinka raskas ja aikaa vievä opettajille osoitettu kysely todellisuudessa on, ja kuinka tämä vaikuttaa kelpoisten ja ei-kelpoisten opettajien keskimääräiseen vastaushalukkuuteen. Kyselyn toteuttaminen vaatii toimiakseen hyviä yhteystietoja opettajista, jotka eivät välttämättä ole saatavilla kelpoisista ja ei-kelpoisista opettajista yli ajan eri alueilla (yhteystiedot kerätään pääosin huhti-toukokuussa



kyselyä varten, joka tehdään kesän jälkeen syyskuussa). Sähköpostitse tehtävän kyselyn vastausten laatuun voi vaikuttaa myös ajankohdan ruuhkaisuus. Esimerkiksi oppilasmääriä koskevat lukumäärätiedot voivat olla sen hetkisiä subjektiivisia arvioita, jos vastaajalla ei ole aikaa tarkistaa toteutuneita tietoja.

Taulukon 2 paneeli B esittää aikasarjan kyselyn vastausprosentista yli ajan; vastausprosentti oli perusopetuksen osalta 91 prosenttia vuonna 2010, laskien 88 prosenttiin vuonna 2013 ja edelleen 66 prosenttiin vuonna 2016 ollen lopulta 49 prosenttia vuonna 2019. Verrattain merkittävän vastauskadon takia ryhmäkohtaisia oppilasmääriä koskevia tietoja pyritään korjaamaan Tilastokeskuksessa malliperusteisesti painottamalla, koska kyseinen muuttuja on saatavilla summattuna toisesta tietolähteestä. Näin yksittäiseltä opettajalta kerättävät tiedot oppilasmääristä pyritään yleistämään opetussuunnitelman tuntijaon ja aikaisemman koulusihteereiltä ja rehtoreilta kerättävän aineiston avulla. Oppilaitos- ja vuosiluokkakohdattaiset tiedot oppilasmääristä tulevat osana Tilastokeskuksen oppilaitostiedonkeruita, joiden avulla opettajilta kerättävät opetusryhmätiedot on painotettu (mikäli osa ainekohtaisista opetusryhmistä puuttuu aineistosta) ja validoitu (saman luokka-asteen opettajien ilmoittamien ainekohtaisten oppilasmäärien summa ei voi ylittää vuosiluokkatason tietoa pl. yhdysluokat). Näillä toimenpiteillä varmistetaan ja täydennetään aineenopetuksen opetusryhmiä koskevan tilaston kattavuutta, mutta jatkossa Tilastokeskus toivoo johtavansa nämä tiedot KOSKI-tiedoista. Sen sijaan muita kuin opetusryhmiä koskevia oppilasmäärätietoja, jotka tulevat ainoastaan kyselyn myötä itse opettajalta ei voida korjata painotuksella.

**Taulukko 2.** Opettajien kelpoisuus ja opettajatiedonkeruun vastausasteet koulutusmuodoittain

	2010	2013	2016	2019
<b>Paneeli A: Opettajien kelpoisuus</b>				
Perusopetus	88,9	88,7	95,1	95,1
Lukiokoulutus	93,1	93,5	98,0	97,0
Ammatillinen koulutus	72,6	79,8	90,0	93,1
Vapaa sivistystyö	74,8	77,2	82,3	85,2
<b>Paneeli B: Opettajatiedonkeruun vastausasteet</b>				
Perusopetus	91,0	88,0	66,3	49,2
Lukiokoulutus	97,0	94,0	65,5	53,5
Ammatillinen koulutus	86,2	90,0	66,2	45,8
Vapaa sivistystyö	93,0	90,0	66,0	48,1

*Lähde:* Opettajatiedonkeruu, Vipunen. Esim. Ammatillisen koulutuksen opettajien kelpoisuus kohoaa 79,8 %:sta vuonna 2013 aina 90,0 %:iin vuonna 2016 (kasvua kolmessa vuodessa noin 10 prosenttiyksikköä). Samalla kuitenkin ryhmän vastausaste laskee 90 %:sta 66,2 % prosenttiin.

Heikentyneet vastausprosentit, joita ei voida kaikkien muuttujien osalta korjata painottamalla, vaikuttavat siis väistämättä merkittävästi kerättyjen tietojen luotettavuuteen ja tästä mahdollisesti lopulta tehtäviin johtopäätöksiin. Esimerkiksi on hyvin todennäköistä, että opettajien keskimääräisen kelpoisuuden kasvu viimeisimmän kahden kyselykierroksen aikana verrattuna aikaisempiin vuosiin selittyy osin vastaajakadolla (Taulukko 2, paneeli A) sekä tiedonkeruutavan muutoksella. Kelpoiset opettajat ovat todennäköisemmin vakituudessa virassa, ja heiltä aikaisemmin kerätyt yhteydet ovat pysyvämmät, ja he saattavat lopulta vastata kyselyihin muutenkin todennäköisemmin. Nuoret ja määräaikaista sijaisuuksia tekevät sekä kiertävät opettajat ovat edellisillä kierroksilla vastanneet tutkimukseen selvästi heikommin. Toisaalta on vaikea arvioida kuinka vastausharha vaikuttaa aikaisempien kyselykierrosten edustavuuteen.

Vastaukset ja sen mahdollista vaikutusta tilastolliseen päättelyyn ei ole käsitelty yhdessäkään OPH:n julkaisussa. Tilastokeskuksesta saadun tiedon mukaan katoanalyysjä on tehty talonsisäisesti perustuen oppilaitoksilta saatuihin opettajan ikä-, sukupuoli-, alue ja kelpoisuustietoihin (eniten opetettuun opetustehtävään liittyen) sekä oppilaitoksen tyyppiin, sijaintiin ja kokoon. Vastaukset on havaittu olevan sekä suoraan että välillisesti (ikä sekä oppilaitoksen sijainti ja tyyppi) yhteydessä kelpoisuuden omaamiseen. Aineistoon muodostetut kokeelliset painot laskivat viimeisimmässä tiedonkeruun yhteydessä kelpoisuustietoa keskimäärin muutaman prosenttiyksikön. On luultavaa, että ryhmäkohtaiset tilastolliset harhat ovat tätä vielä huomattavasti suurempia eri muuttujien osalta esimerkiksi opettavien aineiden osalta alueittain.<sup>14</sup>

Tilastokeskuksen asiantuntijat ovat verranneet tiedonkeruun pohja-aineistona käytettyä opettaja-aineistoa työssäkäyntitilaston tietoihin ja löytäneet viitteitä siitä, että tietyt opettajaryhmät jäävät tiedonkeruussa aliedustetuiksi. Tämä on edellä kuvatun vastaukset lisäksi toinen merkittävä harhan lähde, joka voi vaikuttaa kaikkiin kyselyssä kysytyihin suureisiin. Parhaassa tapauksessa uusi opettajarekisteri ja Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto keskustelisivat keskenään, jolloin myös työssäkäyntitilasto hyötyisi opettajarekisteriin kuuluvista tiedoista. Kelpoisuustietojen validointia ja täydentämistä pystyttäisiin pitkälle automatisoimaan Tilastokeskuksen tutkintorekisterin tiedoilla.

Nykyisen opettajatiedonkeruun kehittäminen aikaisempaa kevyemmäksi ja kohdenne-tummaksi on Tilastokeskuksen asiantuntijoiden mukaan mahdotonta, sillä opettajista ei ole olemassa ajantasaista otantakehikkoa ositettua otantaa varten. Kyselyille on myös mahdotonta tehdä luotettavaa katoanalyysia ilman kyseistä pohja-aineistoa. Kevyempi ja teemoiltaan mahdollisesti vaihtuvien kyselyiden tekeminen vain osalle opettajista vaatisi luotettavan ja ajantasaisen rekisteripohjaisen pohja-aineiston. Otantapohjaisen teemallisen opettajatiedonkeruun ehdottomia vahvuuksia ovat myös tiedonkeruun aiheuttaman

<sup>14</sup> Lähde: Juhani Saari, Tilastokeskus.

vastausrasituksen kohtuullistaminen, sillä nykymuotoinen tiedonkeruu vie suhteettoman paljon opettajien työaikaa. Laadukkailla ja kattavilla rekisteritiedoilla on vastauskatoon liittyvän laadunvarmistuksen lisäksi myös suora välitöntä vastausrasitusta pienentävä funktio, kun lomakkeella kysyttävien tietojen määrä vähenee. Välillisesti vastausrasitusta voidaan lisäksi vähentää merkittävästi, kun otanta voidaan suunnitella tarkoituksenmukaisesti.

Alhaisen vastausprosentin ja tiedonkeruun pohja-aineiston mahdollisten ongelmien lisäksi kyselyyn liittyy muita puutteita. Kysely kuvaa syksyn tilannetta kerran kolmessa vuodessa, kun oppilasmäärissä ja opettajien liikkuvuudessa voi olla eroja lukuvuoden aikana. Syyskuussa rehtoreilta kerätyt tiedot voivat muuttua niin opetushenkilöstön kuin oppilaiden osalta. Tällä hetkellä ei ole olemassa hyvää tilastotietoa siitä, että kuinka suurta vaihtuvuus on lukuvuoden aikana.

Opettajatiedonkeruuaineistoa ei voi myöskään nykyisellään yhdistää muihin (ei-subjektiivisiin) rekisteritietoihin, mikä rajoittaa tietojen tutkimuskäyttöä huomattavasti. Tietojemme mukaan opettajatiedonkeruun aineistoa ei ole käytetty yhdessäkään vertaisarvioidussa tutkimuksessa, vaan ainoastaan Opetushallituksen raportoinneissa ja opettajantarve ennakoinneissa (esim. Opettajat ja rehtorit Suomessa julkaisut).<sup>15</sup> Kyselystä saatava kokonaisuus näyttää siis varsin vähäiseltä ottaen huomioon tiedonkeruuseen ja julkaisuihin käytetyt resurssit.

### 3.5 Yhteenveto

Suomessa on rakennettu onnistuneesti useita tietovarantoja koulutukseen liittyen viimeisten vuosikymmenien aikana. Nämä vahvistavat niin julkisen sektorin digitaalista infrastruktuuria, kuin luotettavaa tilastointia ja tutkimustietoon perustuvaa päätöksentekoa. Tiedolla johtaminen edellyttää ajantasaista, luotettavaa ja riittävää tiedonsaantia. Kokemukset KOSKI- ja Varda-tietovarannoista osoittavat, että hajanaistenkin tietojen kerääminen koulutuksen järjestäjiltä voidaan automatisoida mahdollisimman pitkälle, ja niitä voidaan hallinnoida turvallisesti.

Olemassa olevat tietovarannot tukevat mahdollisen uuden opettajia koskevan tietovarannon perustamista. Varda-tietovaranto kokoaa jo nyt kokonaisuudessaan yhteen varhaiskasvatuksen henkilöstön ja antaa yhden esimerkin mahdollisesta uudesta tietovarannosta.

<sup>15</sup> Nissinen ja Välijärvi (2011, s. 132) kiinnittivät huomiota vastauskatoon jo vuoden 2010 opettajatiedonkeruun osalta, ja ideoivat, että opettajankoulutustarve-ennakointien kannalta olisi ihanteellista, jos käytettävissä olisi yksi yhtenäinen ja linkittyvä tietokanta kaikista opetustehtävissä työskentelevistä henkilöistä. Nissinen, K., & Välijärvi, J. (2011). Opettaja- ja opettajankoulutustarpeiden ennakkoinnin tuloksia. Tutkimuslauseita/Koulutuksen tutkimuslaitos, (43).

Virta-tietovaranto taas kokoaa yhteen tiedot valmistuvien opettajien kelpoisuuksista ja myöhemmät tiedot täydentävästä formaalista koulutuksesta. KOSKI-tietokanta puolestaan sisältää tiedot oppilaista yli ajan kunta-, koulu-, luokka-, aine- ja jopa ryhmätasolla.<sup>16</sup>

Laajuudessaan jo olemassa olevat tietovarannot ovat muuttujasisällöltään erittäin kattavia, mutta opettajatiedon puuttuminen esimerkiksi KOSKI-tietovarannosta oppilastietojen rinnalta on selvä puute. Opettajatietoja on rekisteritiedon sijaan kerätty Suomessa kyselypohjaisesti opettajatiedonkeruun avulla. Tämän kyselyn tulokset eivät kuitenkaan sovellu tilastollisen päättelyn pohjaksi ei-satunnaisen vastauskadon takia. Opettajatiedonkeruun luotettavuutta ei voida myöskään arvioida aukottomasti, koska opettajista ei ole olemassa ajantasaista ja kattavaa pohja-aineistoa. Pohja-aineiston puutteen takia kyselyä ei voida myöskään kehittää keveämmäksi (otospohjaisiksi), vain osaa opettajia koskevaksi. Opettajatiedonkeruussa koottua aineistoa ei voida nykyisellään myöskään yhdistää muihin rekisteritietoihin, mikä rajoittaa merkittävästi tietojen tutkimuskäyttöä.

Opettajatiedonkeruussa opettajilta kysytään lukuisia taustakysymyksiä sekä oppilaisiin ja ryhmiin liittyviä lukumäärätietoja, jotka olisivat ryhmätunnusten kehittämistyön jälkeen saatavilla KOSKI-tietovarannosta haluttuna ajan hetkenä opettajien oman arvion sijaan. Tiedonkeruun automatisointi ei ole kuitenkaan tällä hetkellä mahdollista, sillä tämä edellyttäisi ajantasaista rekisteritietoa opetushenkilökunnasta, ja toimivia linkkiavaimia niin Virta- kuin KOSKI- tietokantoihin.

---

16 On ymmärrettävää, että eri tietovarantojen käynnistämiseen liittyy alkuvaiheen ongelmia. Varda-tietovarannosta saatujen kokemusten perusteella voidaan kuitenkin sanoa, että tietojen kattavuus ja luotettavuus paranee ajan myötä, kunhan uudet käytännöt saadaan vietyä aluetasolle.

## 4 Kansainvälinen vertailu

Esittelemme seuraavaksi opettajiin liittyvän tiedonkeruun ratkaisuja yleisellä tasolla eri maissa. Maavertailuun valikoituivat mukaan Ruotsi, Tanska ja Flanderin alue Belgiassa, sekä Englanti (aluerajaus tehtiin, koska menettelyissä pieniä eroja Walesissa, Skotlannissa, ja Pohjois-Irlannissa). Maakohtaiset tiedot kerättiin avoimista lähteistä sekä sähköpostikeskustelulla paikallisten tilastoviranomaisten ja tutkijoiden kanssa. Kyseiset maat edustavat eurooppalaisia koulutusjärjestelmiä ja selvityshenkilöillä oli niihin tiedonkeruuta helpottavia yhteistyökontakteja. Vertailussa ei ole otettu huomioon eri maiden koulutusjärjestelmien eikä opetuksen tai koulutuksen järjestämiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön eroavaisuuksia. Vertailu koskee siis puhtaasti opettajatiedonkeruuta.

Kaikki vertailuun valitut alueet ovat EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalan piirissä, myös Englanti, jossa sen vaikutus jatkuu Brexitistä huolimatta ainakin vuoteen 2025 asti. Valtakunnallisia henkilötietovarantoja arvioidaan kaikissa EU-jäsenvaltioissa saman henkilötietojen käsittelyyn sovellettavan yleislain näkökulmasta, eikä jäsenvaltioissa voi olla tietosuojasetuksen kanssa ristiriitaista sääntelyä. Käytännössä eroja voi silti ilmetä niiltä osin kuin jäsenvaltion muu kansallinen sääntely jää tietosuojasetuksen kansallisen liikkumavaran piiriin. Esimerkiksi Ruotsi on tunnettu huomattavasti suomalaista lainsäädäntöä vapaamielisemmästä suhtautumisestaan henkilötietojen julkisuuteen ja julkaisemiseen internetissä.

### 4.1 Ruotsi

Ruotsissa opettajan vakituisessa virassa toimivilta henkilöiltä edellytetään ”laillistetun opettajan sertifikaattia”. Työnantajat voivat tarkistaa opettajaksi hakevan henkilöllisyyden ja pätevyyden pyytämällä tietoja kansallisen opetusviraston ”laillistetun opettajan rekisteristä”<sup>17</sup>. Rekisteri on julkinen, eikä tiedonsaantioikeutta ole rajattu ainoastaan työnantajiin, vaan kuka tahansa voi pyytää rajattuja otteita rekisteristä. Rekisterissä oleva henkilö voi pyytää korjattavaksi tietoja itsestään ja päivittää omia tietoja tietokantaan, mutta ei vastustaa tietojen luovutuksia.

<sup>17</sup> <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/lararlegitimation-och-forskollararlegitimation/utdrag-ur-larar--och-forskollararregistret>

Ruotsissa on lisäksi varsinainen tilastointiin ja tutkimukseen tarkoitettu opettajarekisteri ("läraregistret")<sup>18</sup>, joka sisältää kaikki 15. lokakuuta opetustyöhön osallistuvat henkilöt (ml. rehtorit) esiasteelta toiselle asteelle (myös kunnallinen maahanmuuttajien ruotsinkielinen koulutus). Opetushenkilökuntaa ja opetustyötä kuvaavien tietojen tallentamisesta rekisteriin vastaa käytännössä koulu tai kuntatyönantaja. Opetushenkilöstön koulutusta kuvaavat tiedot (tutkinnot, kelpoisuudet) tulevat rekisteriin suoraan tutkintorekisteristä.

Opettajarekisteriin kerätyt tiedot sisältävät laajasti tietoja työsuhteen laadusta, ammatti- asemasta, opetusryhmistä ja opetuksen tuntimääristä. Nämä tiedot ovat osa kansallisen koulutusviraston kansallista seurantajärjestelmää ja tietoja käytetään tilastointiin, seurantaan ja tutkimukseen. Tiedot ovat saataville tutkimukseen tilastoviranomaisen käyttölu- paprosessin kautta.

## 4.2 Tanska

Tanskassa ei ole tällä hetkellä varsinaista keskitettyä opettajarekisteriä, joka kokoaisi yhteen opetushenkilökunnan korkeakoulujen tutkintoperusteiset pätevyudet kuten Ruot- sissa. Korkeakoulut ja kansallinen opetusvirasto myöntävät todistuksia pätevyyksistä, mutta opettajiin liittyvä laajempi tiedonkeruu nojaa tällä hetkellä erillisiin kyselyihin sekä opiskelija-, työnantaja- ja työntekijärekisterien yhdistämiseen karkealla vuosi- ja kouluta- solla. Nämä tiedot ovat jo nyt käytettävissä tilastointiin ja tutkimukseen käyttölu- pahakemusprosessin jälkeen.

Opettajiin liittyvä tiedonkeruu tulee kuitenkin uudistumaan mittavasti tulevina vuo- sina. Opettajiin liittyvä tilastointi ja aineistojen tutkimuskäyttö ottaa aimo harppauksen ns. MED-rekisterin myötä (Matched Educational Data), jota on rakennettu vuodesta 2019 alkaen. Tämä tietokanta tulee yhdistämään koulun, opettajan ja oppilaan tiedot esiasteesta toiselle asteelle luokka-, ryhmä- ja jopa opetustuntitasolla. Rekisteriin tulevat mukaan kaikki opetukseen osallistuvat henkilöt vakinaistetuista opettajista tilapäisiin sijaisiin.

Uuden rekisterin pääasiallinen tarkoitus on parantaa virallista tilastointia ja tietojen seu- ranta- ja tutkimuskäyttöä. Rekisterin tietosisältö tulee olemaan laaja, sisältäen henkilökun- nan työnkuvaan liittyvät tarkat tiedot. Tiedot tullaan keräämään jatkuvaperusteisesti työn- antajilta (kouluilta ja kunnilta) tai suoraan valmiina olevista rekistereistä (mm. tutkinnot) mahdollistaen koko opettajan työuran seuraamisen. Tiedot tulvat olemaan saataville tutki- mukseen tilastoviranomaisen käyttölu- paprosessin kautta.

18 [https://www.scb.se/contentassets/3f7ed0ec7cc04e25aff37f5648c0ca00/uf0113\\_kd\\_2020\\_rh\\_210325.pdf](https://www.scb.se/contentassets/3f7ed0ec7cc04e25aff37f5648c0ca00/uf0113_kd_2020_rh_210325.pdf)

## 4.3 Flanderi

Flanderin alueella opettajana toimivilta edellytetään pääsääntöisesti asianmukaista ”pätevyydistodistusta”<sup>19</sup>. Opetushenkilökunnan palkanmaksua hoitaa paikallisen tahon sijaan opetusministeriö, ja pätevyystodistusten tiedot ovat osa kansallisen ministeriön hallinnoimaa tietovarantoa. Koulujen tai keskuskoululautakuntien sihteerit toimittavat pätevyystietojen lisäksi tietoja opetushenkilökunnasta ja opettajan työstä opetusviranomaiselle seuranta- ja tilastointia varten. Nämä tiedot muodostavat ns. henkilötiedoston, josta voidaan tarkastella henkilön työhistoriaa. Tiedot voidaan siirtää henkilön luvalla toisen koulun tietoon työnhakutilanteessa. Mikäli ministeriö saattaa henkilöön liittyviä uusia tietoja (esimerkiksi pätevyyteen liittyen) paikallisen koululautakunnan tietoon, niin tästä informoidaan henkilöä etukäteen.

Ministeriön keräämiä tietoja käytetään hyväksi virallisessa tilastoinnissa ja seurannassa. Nämä tiedot eivät ole kuitenkaan saatavilla tutkimukseen, vaan tutkimukseen käytölupaprosessin kautta saatavat opettajatiedot kertyvät muista työvoimaa koskevista tiedonkeruista.

## 4.4 Englanti (Yhdistynyt Kuningaskunta)

Englannissa opettajilta edellytetään niin ikään pätevyyden todistamista (QTS, qualified teacher status) lähes kaikissa julkisissa opetustoimissa. Kaikille opettajille annetaan opettajanumero kansallisen viranomaisen toimesta (Teaching Regulation Agency), joka muodostaa pohjan paikalliselle ”opettajarekisterille”, jonka kautta opettajien kelpoisuutta ja esteellisyyttä toimia tehtävässä voidaan valvoa. Työnantaja voi myös tarkistuttaa opettajien tietoja tästä rekisteristä ottamalla yhteyttä ko. viranomaiseen.<sup>20</sup>

Vuodesta 2010 alkaen opettajiin ja kouluihin liittyvä tilastotiedon tiedonkeruu on rakennettu uuden tietokannan varaan, joka on erillään varsinaisesta valvontatehtävästä. Paikalliset viranomaiset ja koulut ovat vastuussa kerran vuodessa tapahtuvasta pakollisesta tiedonannosta, jolloin kaikkia opettajia koskevat henkilötason tiedot sekä tiedot mm. opettavista aineista ja tuntimääristä kerätään tilastoviranomaisen rekisteritietokantaan. Koulu- ja oppiainetasolla kerättävät opettajien tunnukset mahdollistavat esimerkiksi opettaja- tai oppilasmäärän tarkastelut. Rekisterin henkilöitä voidaan seurata työmarkkinoilla eli eri kouluissa yli ajan ja se sisältää tiedot tutkinnoista ja opettajakoulutuksesta, muttei

19 <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/onderwijspersoneel/van-basis-tot-volwassenenonderwijs>

20 <https://www.gov.uk/government/organisations/teaching-regulation-agency/about>

myöhempää kurssitusta tai muuta ammatillista kehittymistä.<sup>21</sup> Tiedot ovat saataville tutkimukseen tilastoviranomaisen käyttöluopaprosessin kautta.

## 4.5 Yhteenveto

Opetushenkilökuntaa koskeva lainsäädäntö vaihtelee eri maiden välillä, mutta tarkastelluissa maissa on paljon samaa. Tarkastelluissa maissa on jo käynnissä (tai kohta käynnistymässä) laaja rekisteripohjainen tiedon kokoaminen opettajista (opettajat määriteltynä laajasti koskemaan koko opetushenkilökunta), millä pyritään takaamaan luotettavan tilastoinnin mahdollisuudet ja varmistamaan seurannan ja tutkimuksen tarpeet. Opettajia koskeva tiedonkeruu ei perustu missään tarkastellussa maassa vapaaehtoiseen kyselypohjaiseen tiedonkeruumalliin.

Ruotsissa, Englannissa ja Flanderissa on lisäksi selvä opetusviraston tai ministeriön hallinnoima erillinen tietovaranto, jota käytetään opettajien kelpoisuuden tarkasteluun. Opettajia koskevat tiedot ovat työnantajien tarkistettavissa viranomaisen valvomasta keskitetystä rekisteristä Ruotsissa, Englannissa ja Flanderissa. Ruotsissa kuka tahansa voi pyytää rajattuja otteita rekisteristä.

Henkilötason tietojen käyttö seuranta- ja tutkimuskäyttöön toimii käyttöluopaprosessin kautta. Tällöin tietojen käyttöä valvotaan paikallisen tilastoviranomaisen toimesta kuten on tapana henkilötietojen kanssa Suomessa. Luonnollisesti tällöin ei voida tunnistaa yksittäistä henkilöä, vaan aineistoja käytetään niin, että henkilön suora tunnistaminen ei ole mahdollista.

---

21 <https://www.gov.uk/guidance/school-workforce-census>



## 5 Erilaisia opettajia eri aloilla

### 5.1 Tutkinnot ja kelpoisuudet

Tiedot opettajien kelpoisuuksista ovat olennainen osa opettajarekisteriä. Perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (714/2018), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017), tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa (1215/2020), vapaassa sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) ja taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) tarkoitettujen rehtoreiden ja opettajien kelpoisuusvaatimuksista määrätään opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa (986/1998).

Kelpoisuusvaatimukset ovat muuttuneet vuosien varrella, mikä on opettajarekisterin kannalta merkittävä haaste. Opettajakunnassa voi olla samanlaista opetustehtävää koskevia erilaisia kelpoisuuksia, jotka on suoritettu kulloinkin voimassa olleen oikeustilan mukaisesti. Opettajarekisterissä tätä kelpoisuuksien erilaisuutta pitää pystyä käsittelemään. Käytännön elämässä esimerkiksi eri aikoina hankittujen erilaisten kelpoisuuksien vertailu hakutilanteessa voi olla vaikeaa.

Opettajankelpoisuus syntyy periaatteessa kahdesta kokonaisuudesta: pedagogisista opinnoista ja opetettavista aineista. Yksinkertaisimmillaan opettajankelpoisuus on tutkinto: esimerkiksi luokanopettaja suorittaa samanaikaisesti sekä ylemmän korkeakoulututkinnon että opettajankelpoisuuden.

Kelpoisuuksia voi suorittaa erillisinä opintoina myös tutkinnon valmistumisen jälkeen. Tämä koskee opetettavien aineiden lisäksi myös pedagogisia opintoja, jotka voi suorittaa opetustehtävistä riippuen opettajan pedagogisina opintoina, ammatillisina pedagogisina opintoina tai yliopistopedagogisina opintoina. Pedagogisten opintojen sisällöistä on julkaistu tuore raportti.<sup>22</sup> Opettajarekisterin kannalta on olennaista, että yksittäisen opettajan kaikki opettajankelpoisuuteen vaikuttavat suoritukset saadaan Virta-tietokannasta yhteisellä tavalla riippumatta suoritusajankohdasta. Silloinkin, kun osasuoritukset on tehty eri korkeakouluissa.

Sen lisäksi, että opettajarekisteri kokoaisi yhteen opettajien kelpoisuudet, rekisterin tulisi antaa tietoa opettajien työtehtävistä (tehtävän kuvaukset), jolloin syntyisi täsmällisempi käsitys työtehtävien ja kelpoisuuksien vastaavuudesta. On tavallista, että esimerkiksi

22 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163554>

aineenopettajilla on valmistuessaan kelpoisuus kahdessa opetettavassa aineessa, mutta työtehtävissä edellytetään usein kelpoisuutta kolmessa opetettavassa aineessa. Tulevaisuudessa saatetaan tarvita entistäkin laajempaa opettajankelpoisuuksien monimuotoisuutta esimerkiksi ikäluokkien pienenemisen, kuntien välisen yhteistyön lisääntymisen ja digitaalisten opetusmenetelmien kehittymisen myötä. Opettajarekisterin tulisi osaltaan tukea näihin haasteisiin vastaamista.

## 5.2 Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatusta säätelee varhaiskasvatuslaki. Varhaiskasvatuksella tarkoitetaan lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Kelpoisuusvaatimukset riippuvat tehtävänmäärittelystä. Päiväkodin henkilöstön tehtävänimikkeet ovat:<sup>23</sup>

- päiväkodin johtaja
- varhaiskasvatuksen erityisopettaja
- varhaiskasvatuksen opettaja
- varhaiskasvatuksen sosionomi
- varhaiskasvatuksen lastenhoitaja.

Varhaiskasvatuksen henkilöstön tehtävänimikkeet ja kelpoisuudet muuttuivat 1.9.2018 voimaan tulleen uuden varhaiskasvatuslain myötä: uudet nimikkeet ovat varhaiskasvatuksen opettaja ja varhaiskasvatuksen erityisopettaja. Tulevaisuudessa sosionomiopiskelijat eivät voi enää saada varhaiskasvatuksen opettajankelpoisuutta, vaan heidän nimikkeensä on varhaiskasvatuksen sosionomi. Siirtymäsäännösten mukaan lain voimaan tullessa sosionomiksi opiskeleva tai 1.9.2019 mennessä ammattikorkeakouluun hyväksytty sosionomiopiskelija voi saada kelpoisuuden toimia sekä varhaiskasvatuksen opettajana että varhaiskasvatuksen sosionomina, mikäli valmistuu 31.7.2023 mennessä.

## 5.3 Luokanopettajat ja kasvatusalan muut opettajantutkinnot

Tuorein perusopetusta koskeva lainsäädäntö löytyy perusopetuslaista ja perusopetusasetuksesta (852/1998). Kaikille yhteisesti opetettavat oppiaineet määritellään perusopetuslaissa. Perusopetusasetuksessa säädetään, että opetus perusopetuksessa annetaan luokanopetuksena, aineenopetuksena ja erityisopetuksena. Kelpoisuusvaatimuksista

23 <https://www.kt.fi/ohjeet/kvtes/varhaiskasvatuslaki-kelpoisuudet-henkilostorakenne>

perusopetuksen opetus- ja ohjaustehtäviin säädetään asetuksessa opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista.

Luokanopettajan kelpoisuus vaatii ylemmän korkeakoulututkinnon. Kasvatusalalla suoritetaan muitakin maisterintutkintoja, jotka antavat opettajankelpoisuuden: esimerkkeinä erityisopettaja ja erityispedagogiikka (kelpoisuus vaatii erillisiä erityisopettajan opintoja), yleinen kasvatustiede ja aikuiskasvatus, kotitalousopettaja, musiikkikasvatus sekä opinto-ohjaajan koulutus tai perusopetuksen oppilaanohjaajan ja lukion opinto-ohjaajan koulutus. Kasvatusalalla myönnetään myös maisterintutkintoja, joihin ei sisälly opettajankelpoisuutta.

Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut luokanopettaja, jolla on aineenopettajan kelpoisuus johonkin perusopetuksena kaikille yhteisenä opetettavaan aineeseen, on kaksoiskelpoinen ja hän voi toimia myös aineenopettajana.

Esiopetus<sup>24</sup> muodostaa oman kokonaisuutensa. Esiopetus on maksutonta opetusta, jota lapset saavat oppivelvollisuutta edeltävänä vuonna. Varhaiskasvatus, esiopetus ja perusopetus muodostavat lapsen kehityksen ja oppimisen kannalta johdonmukaisesti etenevän kokonaisuuden ja perustan elinikäiselle oppimiselle.

Esiopetuksesta ja kunnan velvollisuudesta sen järjestämiseen säädetään perusopetuslaissa. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet on OPH:n antama määräys, jonka mukaan kunnat laativat paikallisen esiopetuksen opetussuunnitelman ja toteuttavat esiopetusta. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden tehtävänä on laadukkaan ja yhtenäisen esiopetuksen yhdenvertainen toteutuminen koko maassa. Kunnat vastaavat esiopetuksen järjestämisestä ja ovat velvoitettuja järjestämään esiopetusta sen alueella asuville lapsille. Myös yksityiset perusopetuksen järjestäjät ja valtion oppilaitokset voivat erillisen luvan perusteella järjestää esiopetusta. Esiopetusta voidaan järjestää päiväkodissa, koulussa tai muussa soveltuvassa paikassa.

Esiopetuksen opettajan tehtäviä ovat esiopetuksen opettaja ja esiopetuksen erityisopettaja sekä avustava opettaja. Esiopetuksen kelpoisuusvaatimukset on määritelty asetuksessa opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Sen mukaan luokanopettajat ovat kelpoisia antamaan esiopetusta, mutta aineenopettajat eivät. Varhaiskasvatuksen opettaja on kelpoinen antamaan esiopetusta, mutta ei opetusta perusopetuksessa. Erityisopettajat ovat kelpoisia antamaan erityisopetusta ja esiopetusta perusopetuslain 17 §:n mukaisen erityisen tuen piirissä oleville oppilaille. Lisäksi on vanhoja kelpoisuuksia alkaen sosionomista ja soveltuvista tutkinnoista, jotka tuottavat kelpoisuuden esiopetukseen, mutta ei perusopetukseen. Henkilö, joka on perusopetuksessa kelpoinen antamaan erityisopetusta (erityisluokanopettaja tai erityisopettaja), on kelpoinen myös esiopetuksen erityisopettajaksi.

24 <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/esiopetus>

## 5.4 Aineenopettajat perusopetuksessa ja lukiossa

Aineenopettajan kelpoisuus peruskoulussa ja lukiossa lähtee ylemmästä korkeakoulututkinnosta opetettavassa aineessa. Lukiossa vaaditaan 120 op kelpoisuus yhdessä opetettavassa aineessa, kun taas perusopetuksessa riittää 60 op kelpoisuus kaikissa opetettavissa aineissa. Ammattikorkeakoulujen järjestelmästä annetun asetuksen (464/1998) 9 a §:n mukaan myös ylempi ammattikorkeakoulututkinto voi antaa vastaavan kelpoisuuden.

Aineenopettajakoulutusta pyritään toteuttamaan siten, että maisterintutkinto sisältää sekä opetettavat aineet, että opettajankelpoisuuden, mutta käytäntö on usein monimuotoisempi. Opettajankoulutuksen opiskelijavalinnat ja käytännöt poikkeavat toisistaan yliopistojen ja jopa eri koulutusohjelmien välillä. Erilaisia opintopolkuja aineenopettajaksi on ainakin viisi:

1. Suoravalinta aineenopettajan koulutusohjelmaan.
2. Valinta aineenopettajakoulutukseen kandidaattivaiheessa (osa pedagogisista opinnoista jo kandidaatin tutkinnossa).
3. Valinta opettajakoulutukseen maisterivaiheessa (pedagogiset opinnot maisterivaiheessa).
4. Pedagogisten opintojen suorittaminen maisterintutkinnon jälkeen, tehtävistä riippuen joko opettajan pedagogisina opintoina, ammatillisina pedagogisina opintoina tai yliopistopedagogisina opintoina.
5. Opetettavan aineen kelpoisuuden suorittaminen erillisinä opintoina.

Aineenopettajakoulutuksessa on siis mahdollista, että maisterintutkinto tehdään pääaineessa ilman opettajankelpoisuutta ja opettajankelpoisuuden tuottavat pedagogiset opinnot vasta sen jälkeen erillisinä opintoina.

## 5.5 Erityisopettajat

Erityisopetusta voidaan kuvata kolmiportaisen oppisen ja koulunkäynnin tuen kautta.<sup>25</sup> Tuen kolme tasoa ovat yleinen, tehostettu ja erityinen tuki.

Erityisopettajan kelpoisuus ei ole tutkinto, vaan asetuksella annettu kelpoisuusvaatimus. Erityisopettajankelpoisuuden voi saada varhaiskasvatuksen opettaja, luokanopettaja tai aineenopettaja, joka on suorittanut yliopistossa erilliset erityisopettajan opinnot laajuudeltaan 60 op. Laaja-alainen erityisopettaja toimii esi- ja luokanopettajien, aineenopettajien sekä oppilasharjoitusten kanssa. Varhaiskasvatuksen erityisopettajia on tarkasteltu jo edellä luvussa 5.2.

<sup>25</sup> <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/oppimisen-ja-koulunkaynnin-tuki>

Erityisopettajan opinnoilla tarkoitetaan vähintään 60 opintopisteen laajuisia opettajan-koulutuksen opintoja, joista säädetään yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004) 19 §:n 1 momentin 3 kohdassa, vähintään 35 opintoviikon laajuisia erityisopettajan opintoja, joista säädetään kasvatustieteellisen alan tutkinnoista ja opettajankoulutuksesta annetun asetuksen (576/1995) 14 §:n 2 momentissa, sekä erityisopettajan opintoja, joista säädetään kasvatustieteellisistä tutkinnoista ja opinnoista annetun asetuksen (530/1978) 35 §:ssä. Lukiolain 28 §:n mukaista erityisopetusta antavan henkilön kelpoisuudetta on täsmennetty opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 11 a §:ssä.

## 5.6 Oppilaanohjaus, opinto-ohjaus ja ammatillinen opinto-ohjaus

Asetuksessa opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998, muutosasetus 865/2005) 6, 11 ja 15 §:ssä määritellään kelpoisuudet oppilaanohjaajalle, opinto-ohjaajalle sekä kelpoisuus antaa opinto-ohjausta ammatillisessa koulutuksessa. Vaatimuksena on joko ylempi korkeakoulututkinto tai soveltuva korkeakoulututkinto (ammatillinen koulutus) sekä 60 opinto-ohjaajan opinnot.

## 5.7 Ammatillisen koulutuksen opettajat

Ammatillisten opintojen opettajien kelpoisuusvaatimukset on tiivistetty opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 13 §:ään. Ammatillisten oppilaitosten opettajilta edellytetään kolmen vuoden työkokemusta opettettavien aineiden alalta. Ammatillisesta opettajakoulutuksesta on julkaistu tuore raportti.<sup>26</sup>

Osalla ammatillisten aineiden opettajista on koulutuksen järjestäjän päättämän opetus-tehtävän kannalta soveltuva korkeakoulututkinto. Hyvä esimerkki tästä on ammatillinen opinto-ohjaajakoulutus, josta saatu kelpoisuus ammatilliseksi opettajaksi ei välttämättä riitä peruskoulun tai lukion opinto-ohjauksen tehtäviin, joissa vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto. Kun opettajan kelpoisuus (soveltuvan korkeakoulututkinnon osalta) on myös koulutuksen järjestäjästä kiinni, voi kelpoisuuksien vaihtelu olla suurta, mikä heijastuisi myös opettajarekisteriin.

<sup>26</sup> Ammatillinen opettajankoulutus Suomessa: reunaehdot, rakenteet ja profiilit: Lyytinen, Anu; Liljeroos, Johanna; Pekkola, Elias; Kosonen, Jonna; Mykkänen, Mikko; Kivistö, Jussi (2019-03-25)

## 5.8 Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen opettajien kelpoisuudet

Korkeakoulujärjestelmä rakentuu yliopistoista ja ammattikorkeakouluista. Suomessa on 13 yliopistoa (ja Maanpuolustuskorkeakoulu)<sup>27</sup> sekä 24 ammattikorkeakoulua.<sup>28</sup> Opettajakoulutus tapahtuu sekä yliopistoissa että ammattikorkeakoulujen ammatillisessa opettajakorkeakoulutuksessa.

Yliopistolain 31 §:n nojalla yliopistojen henkilöstön kelpoisuuksista määrätään yliopiston johtosäännössä. Opetus- ja tutkimushenkilöstöä koskevia tietoja on koottu mm. Sivistystyönantajien vuosiraporttiin.<sup>29</sup> Yleisimpiä nimikkeitä ovat tohtorikoulutettava, tutkijatohtori, professori, yliopistonlehtori, yliopisto-opettaja, projektitutkija, yliopistotutkija, nuorempi tutkija, apulaisprofessori ja lehtori.

Yliopistoissa lähtökohtana on se, että opettajat suorittaisivat yliopistopedagogiset opinnot, määräaikana työsuhteen alkamisesta lukien. Käytännöt kuitenkin vaihtelevat jokin verran. Opettajarekisterin kannalta yliopistopedagogisten opintojen suorittaminen on siten merkityksellinen. Muutoin yliopistojen opetus- ja tutkimushenkilöstön rekrytoinnissa tutkimusansioden paino on usein suuri ja opetusansioden merkitys vaihtelee nimikkeittäin. Monissa tehtävissä vaaditaan tohtorin tutkintoa.

Opettajankoulutuksesta ammattikorkeakouluissa on julkaistu tuore raportti.<sup>30</sup> Selvityksessä tarkasteltiin ammattikorkeakoulujen tarjoaman opettajankoulutuksen reunaehtoja, rakenteita ja profiileja, kuten esimerkiksi sitä, millainen on opettajankoulutusta tarjoavien yksiköiden tehtävä rakenne ja miten opettajankoulutuksen yliopettajien ja lehtoreiden sekä muun henkilöstön toimet on määritelty.

Ammattikorkeakouluissa annetaan alempan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta, ja lisäksi tarjotaan muita ammatillista osaamista lisääviä koulutuksia. Ammattikorkeakoulun opetushenkilöstöltä edellytetään soveltuvan korkeakoulututkinnon lisäksi vähintään kolmen vuoden työkokemusta opetettavalta alalta. Opettajana työskentelevän on lisäksi suoritettava pedagogiset opinnot (60 op, tarkemmin ammattikorkeakoulujen johtosäännöissä tai muissa määrävissä asiakirjoissa).

27 <https://www.unifi.fi/>

28 <https://www.arene.fi/ammattikorkeakoulut/>

29 [https://www.sivista.fi/wp-content/uploads/2021/04/Tilastojulkaisu\\_2020\\_yliopistot.pdf](https://www.sivista.fi/wp-content/uploads/2021/04/Tilastojulkaisu_2020_yliopistot.pdf)

30 Ammatillinen opettajankoulutus Suomessa: reunaehdot, rakenteet ja profiilit. Lyytinen, Liljeroos, Pekkola, Kosonen, Mykkänen, Kivistö, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:10, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161473/OKM\\_10\\_2019\\_Ammatillinen%20opettajankoulutus%20Suomessa.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161473/OKM_10_2019_Ammatillinen%20opettajankoulutus%20Suomessa.pdf)

Opettajankoulutusyksiköiden henkilöstö työskentelee hyvin monenlaisilla nimekkeillä (noin kaksi kolmasosaa opettajan tehtävänimekkeellä). Nimekkeestä riippumatta yksiköiden pääperiaatteena on, että kaikki opetus- ja TKI-henkilökuntaan kuuluvat opettavat ja toimivat hankkeissa liikkuen joustavasti näiden tehtäväkenttien välillä. Toimenkuvia voidaan tarkentaa vuosittain. Ammatillisista opettajankoulutusyksiköistä on kehittynyt monialaisia yksiköitä, joille on muodostunut keskeinen rooli ammattipedagogiikan kehittäjinä ja ammatillisten opettajien kouluttajina.

Ammattikorkeakouluista annetun asetuksen (1129/2014) 17 § määrittelee opettajien kelpoisuusvaatimuksia.<sup>31</sup> Ammatillisen opettajankoulutuksen opettajien kelpoisuusvaatimukset ovat ammattikorkeakouluista annetun asetuksen muutosasetuksen (1438/2014) 18 §:n mukaisesti seuraavat:

- Yliopettajalta vaaditaan soveltuva jatkotutkintona suoritettu lisensiaatin tutkinto tai tohtorin tutkinto ja lehtorilta soveltuva ylempi korkeakoulututkinto.
- Erityisestä syystä yliopettajan toimeen voidaan 1 momentin estämättä ottaa ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö ja lehtorin toimeen henkilö, joka ei ole suorittanut ylempää korkeakoulututkintoa, jos henkilö on erittäin hyvin perehtynyt toimen tehtäväänsä.
- Yliopettajalta ja lehtorilta vaaditaan lisäksi ammattikorkeakoulun tai ammatillisen koulutuksen opettajan kelpoisuus ja vähintään kolmen vuoden opettajakokemus ammattikorkeakoulussa tai ammatillisessa oppilaitoksessa.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opettajien tehtävien erityinen luonne vaikuttaa myös opetustehtävissä vaadittaviin kelpoisuuksiin. Toisaalta on toivottu, että korkeakoulujen opettajat tulisivat mukaan opettajarekisteriin, mutta mukaantuloon on korkeakoulujen puolelta myös suhtauduttu kriittisesti.<sup>32</sup> Ennen opettajarekisterin mahdollista ulottamista korkeakouluihin on syytä hankkia kokemuksia muilta koulutusasteilta ja käydä erikseen keskustelu UNIFIn ja ARENEn kanssa.

## 5.9 Aikuiskoulutus ja vapaa sivistystyö

Ammatillinen aikuiskoulutus on tutkintoon johtavaa koulutusta, kun taas vapaan sivistystyön koulutus ei johda tutkintoon.<sup>33</sup> Aikuiskoulutusta annetaan kaikilla koulutusasteilla perusopetuksesta korkeakouluopetukseen saakka. Vapaa sivistystyö on merkittävä osa

31 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141129>

32 ARENEn hallituksen linjaus.

33 <https://www.oaj.fi/arjessa/mita-opettajan-tyo-on/opettajana-aikuiskoulutuksessa-ja-vapaan-sivistystyon-oppilaitoksessa/>

aikuiskoulutusta. Tutkintoon johtava aikuisten ammatillinen perus- ja lisäkoulutus perustuu näyttötutkintojärjestelmään. Ammatillisesti suuntautunutta aikuiskoulutusta tarjoavat myös ammattikorkeakoulut ja yliopistot. Vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kansanopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen opettajat ammatillisia opettajia, joiden kelpoisuus on säädetty kelpoisuusasetuksessa.

Vapaan sivistystyön opettajat ovat suorittaneet soveltuvan korkeakoulututkinnon ja opettajan pedagogiset opinnot. Opettajaksi on kelpoinen myös henkilö, jolla on steinerpedagogiikkaan perustuvaa opetusta antavalta opettajalta edellytetyt, riittäväksi katsotut tehtävään soveltuvat opinnot.

## 5.10 Opettajien täydennyskoulutus

Opettajia koskevaa täydennyskoulutusta on lähtökohtaisesti kolmenlaista. Formaali jatkuva oppiminen pitää sisällään opintopisteytettyjä kelpoisuusopintoja, jotka dokumentoituvat normaalisti tietokantoihin. Täydennyskoulutuksena voi suorittaa myös opintopisteytettyjä ja dokumentoitavia opintoja, jotka eivät suoraan vaikuta opettajan kelpoisuuksiin. Ei-formaali jatkuva oppiminen kattaa eri toimijoiden tarjoamia tapahtumia, tilaisuuksia ja luentoja, joita ei tällä hetkellä dokumentoida kansallisesti.

Opettajarekisterin kannalta ensisijaista on formaali jatkuva oppiminen. Muilta osin täydentävien opintojen tietoja voidaan kirjata opettajarekisteriin, mutta tarvitaan ensin linjauksia siitä, millaiset täydentävät opinnot halutaan kirjattavaksi. Rekisterin voisi tarjota valtakunnallista kokonaiskuvaa siitä, minkälaista täydennyskoulutusta opettajat ja johtajat ovat saaneet, ja miten koulutuskokonaisuuksia pitäisi kehittää.

Jatkuvan oppimisen saralla on tapahtumassa muutoksia, esimerkiksi Digivisio-2030 hankkeen piirissä.<sup>34</sup> Osana jatkuvan oppimisen uudistusta perustetaan Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (Jotpa). Palvelukeskus edistää työikäisten osaamisen kehittämistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Palvelukeskusta koskeva laki tuli voimaan 1.9.2021 ja toimintansa keskus aloittaa vuonna 2021.<sup>35</sup>

Muuttuvan tilanteen takia on perusteltua, että täydennyskoulutusta ei tarkasteltaisi vielä opettajarekisterin ensimmäisessä vaiheessa.

34 <https://digivisio2030.fi/tiedostot/digivisio-2030-perustieto-hankkeen-tavoitteista-ja-etenemisesta/>

35 <https://okm.fi/jatkuvan-oppimisen-ja-tyollisyyden-palvelukeskus>



## 6 Uuden rekisterin tarve

Tässä luvussa kuvataan eri osapuolten niitä näkökulmia, jotka tukevat tai eivät tue uuden rekisterin perustamista. Lainsäädännöllisten reunaehtojen lisäksi uuden rekisterin perustaminen on järkevää vain, mikäli siitä saatavat hyödyt ovat rekisteristä syntyviä kustannuksia suuremmat. Tästä syystä on keskeistä avata, millaisia tarpeita uusi rekisteri palvelisi ja miten mahdolliset hyödyt voisivat ajan myötä syntyä. Toisaalta pyrimme avoimesti dokumentoimaan, jos ehdotetusta rekisteristä ja sen tarpeista on tuotu eriäviä näkemyksiä selvitysryhmän tietoon.

On muistettava, että uudesta tiedonkeruusta keskustellaan monin tavoin muuttuvassa tilanteessa. Toimintaympäristön ja teknologian kehittyessä erilaisten uusien tietokantojen hyödyt voivat paljastua eri toimijoille vasta ajan saatossa, kun tekninen infrastruktuuri kehittyy eri organisaatioissa riittävästi. On ilmeistä, että uusi opetushenkilöstöä koskeva tiedonkeruu ja tämän mahdollistama seuranta ja tutkimus koskettavat monia eri tahoja.

### 6.1 Oppijat

Uuden opettajatiedonkeruun suurimpia hyötyjä ovat selvitysryhmän näkemyksen mukaan opettajien opettamat oppijat, joista merkittävä osa on alaikäisiä lapsia. Ajantasainen ja eheä tieto esimerkiksi eri aineiden opettajien kelpoisuuksista sekä kelpoisten erityisopettajien ja opinto-ohjaajien määristä suhteessa oppijamäärän kehitykseen, mahdollistaisivat entistä paremman seurantatiedon ja julkisen sektorin toimenpiteiden suunnittelun. On todennäköistä, että julkiset rahoitusinstrumentit ja mahdolliset määräaikaisten avustukset (esimerkiksi positiivisen syrjinnän rahoitus) osuisivat uuden tiedon avulla entistä paremmin tukea tarvitseville ryhmille. Luotettava ja ajantasainen tilastotieto mahdollistaisi entistä paremmin koulutuksen tasa-arvon toteutumisen tarkastelun Suomessa.

Opettajaksi opiskelevien kannalta opettajarekisterin merkitys olisi suurelta osin samantapainen kuin kelpoisilla opettajilla (luku 6.2.).

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan lasten ja nuorten opetusta kuvaavat luotettavat ja ajantasaiset tilastotiedot ovat välttämättömiä, sillä julkinen valta ei voi muuten seurata lasten oikeuksien toteutumista eri alueilla. Selvitysryhmä on samaa mieltä lapsiasiavaltuutetun kanssa. Selvitysryhmä katsoo, että opettajarekisterin avulla voitaisiin tukea

lasten oikeuksien toteutumista erityisesti opetuksen saatavuuden ja alueellisen tasa-arvon toteutumisen näkökulmasta.<sup>36</sup>

Suomi on ratifioinut YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (jatkossa LOS), eli se on sitoutunut turvaamaan lapsille kaikki sen mukaiset oikeudet sekä edistämään ja suojelemaan niitä. Sopimusvaltiot tunnustavat muun muassa jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta, sekä sen, että koulutuksen on kehitettävä esimerkiksi lapsen yksilöllisiä taitoja, suvaitsevaisuutta ja ihmisoikeuksien sekä lapsen oman kielen ja kulttuurin kunnioitusta. Sopimus myös turvaa lapsen oikeuden syrjimättömyyteen. Oikeutta opetukseen tulee tarkastella sekä sen saatavuuden että sisällön kannalta.<sup>37</sup> Oikeus opetukseen tunnustetaan myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (jatkossa TSS-sopimus) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Lisäksi syrjintää opetuksessa koskee UNESCO:n yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla.

LOS-komitea on painottanut syrjimättömyyttä nimenomaisesti opetuksessa, sekä alleviivannut vammaan kanssa elävien lasten ja alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten yhdenvertaista kohtelua koulutusjärjestelmässä.<sup>38</sup> TSS-komitea puolestaan on korostanut, että opetuksen tulee olla saatavissa, saavutettavaa, hyväksyttävää ja sopeutumiskykyistä.<sup>39</sup> Opetuksen tulee olla saatavilla – sekä laissa turvatusi että tosiasiallisesti – kaikille valtion lainkäyttöpiirissä oleskeleville, erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville.<sup>40</sup>

TSS-komitea on huomauttanut, että opetuksen saatavuuteen liittyy läheisesti pätevien/koulutettujen (alkuperäistekstissä terminä *trained, ei qualified*) opettajien ja opetusmateriaalien riittävä määrä.<sup>41</sup> TSS-komitea on kiinnittänyt huomiota myös huomattaviin eroihin varojen allokoinnissa. Se on todennut, että mikäli erot

36 Lapsen oikeutta opetukseen koskevan juridisen tarkastelun selvitysryhmälle toimitti lapsiasiavaltuutetun toimiston lakimies Sonja Vahtera 5.11.2021. Selvitysryhmä on tiivistänyt toimitettua tekstiä. Selvitysryhmä kiittää lapsiasiavaltuutetun toimistoa yhteistyöstä.

37 CRC/GC/2001/1, kohdat 2–3.

38 Ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 9 (2006) vammaisten lasten oikeuksista (CRC/C/GC/9), esim. kohdat 8 ja 62. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 11 (2009) alkuperäiskansojen lapsista ja heidän yleissopimuksen mukaisista oikeuksistaan (CRC/C/GC/11), esim. kohdat 5, 23, 25.

39 YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 13 (1999) oikeudesta opetukseen (E/C.12/1999/10), kohta 6.

40 E/C.12/1999/10, kohta 6b.

41 E/C.12/1999/10, kohta 6a.

johtavat opetuksen laadun vaihtelevuuteen maantieteellisestä sijainnista johtuen, voidaan se tulkita syrjinnäksi.<sup>42</sup>

Suomi on saanut LOS-komitealta useita opetukseen liittyviä suosituksia. LOS-komitea on esimerkiksi edellyttänyt, että Suomi huomioisi opetuksessa paremmin kulttuurisensitiivisyyden ja oikeuden saada opetusta omalla kielellä<sup>43</sup> eritoten koskien saamelaisia ja romanilapsia.<sup>44</sup> Myös TSS-komitea on kiinnittänyt huomiota saamelaisten oikeuksien toteutumiseen opetuksessa.<sup>45</sup>

## 6.2 Opettajat

Opettajiin liittyvät tiedot ovat tällä hetkellä hajallaan koulutuksen järjestäjien omissa rekistereissä, ja tietoja on mahdollista pyytää seuranta- ja tutkimustarkoituksia varten. Opettajiin koskevan rekisteritiedon laatu ja saatavuus ovat todennäköisesti hyvinkin kirjava riippuen alueesta ja rekisterinpitäjästä. Uusi valtakunnallinen tietovaranto yhdenmukaistaisi valtakunnallista tiedonkeruuta, ja kokoaisi opettajiin koskevat keskeiset tiedot yhden rekisteriviranomaisen valvonnan alaisuuteen. Näin opettajatietojen eheys, luottamuksellisuus ja saatavuus voitaisiin varmistaa entistä paremmin, kun vastuu tietojen luovutuksesta tilastointi- ja tutkimustarkoituksia varten olisi yhdellä toimijalla, aivan kuten nykyisellään toimitaan Varda-tietovarannon kanssa.

Tiedonkeruun automatisoinnin tulisi vähentää opettajien työtaakkaa. Nykyisen Tilastokeskuksen tekemän opettajatiedonkeruun lisäksi opettajille lähetetään monia kyselyitä lukuvouden aikana, ja ajantasaisen rekisteritiedon taustatiedon saaminen opettajista voisi vähentää kyselyiden määrää ja laajuutta. Esimerkiksi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (KARVI) olisi mahdollista kehittää omia kyselyitä osittamalla ja hyödyntämällä valmiita rekistereistä suoraan saatavia taustatietoja kuormittamatta kaikkia opettajia kyselyillään taustatiedoista.

Uusi tietovaranto voisi myös tukea opettajia ja heidän urakehitystensä. Jos oletuksena on, että uusi rekisteri sisältäisi pysyvästi työuraa koskevat tiedot, niin opettajan työuran

42 E/C.12/1999/10, kohta 35.

43 Myös Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvoa-antava komitea (ACFC) on Suomea koskevassa raportissaan suositellut, että Suomi kiinnittäisi romanien ja saamelaisten kielellisiin oikeuksiin huomiota opetuksessa. ACFC/OP/V(2019)001, kohdat 168–169.

44 YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomea koskevat loppupäätelmät (CRC/C/FIN/CO/4), kohta 64.

45 YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean Suomea koskevat loppupäätelmät (E/C.12/FIN/CO/7), kohta 14.

keskeiset tiedot olisivat tarkasteltavissa (lainsäädäntöä noudattaen) uudesta tietokannasta, aivan kuten opintosuoritukset ovat tällä hetkellä saatavilla Oma opintopolku-palvelusta.<sup>46</sup>

Tiedot voitaisiin opettajan luvalla avata työnhakutilanteessa toisen oppilaitoksen nähtäväksi. Uusi rekisteri voisi näin tarjota opettajanuraa ja kelpoisuuksia koskevan rekisterin, jota opettaja voisi hyödyntää työnhakutilanteissa, kuten esimerkiksi Englannissa ja Flanderissa. Koulutuksen järjestäjät ja opettajat voisivat näin molemmat hyötyä siitä, että tehtävien hakuprosesseja saataisiin uuden rekisterin myötä digitalisoitua. Sähköiset kelpoisuus- ja työuratiedot suoraviivaistaisivat hakuprosesseja, kun paperidokumenttien kierrättäminen vähenisi.

On todennäköistä, että myös opettajat hyötyisivät ajan saatossa oikeasta ja ajantasaisesta tilastoinnista ja tutkimustiedosta, joka olisi saatavilla uuden tiedonkeruun myötä. Nykyinen opettajatiedonkeruu ei pysty vastaamaan luotettavasti moniin kysymyksiin, jotka liittyvät opettajien työhön ja muuttuvaan työympäristöön. Suomalainen yhteiskunta ja sen kansalaiset arvostavat eri kyselyiden mukaan paljon opettajien tekemää työtä, joten uusien resurssien kohdentaminen tukea tarvitseville ryhmille ja alueille voisi olla aikaisempaa helpompaa luotettavan tilastotiedon myötä. Mikäli rekisteri sisältäisi myös opettajien täydennyskoulutukseen liittyvät tiedot (ei opintopisteitä kerryttävä), niin tämä mahdollistaisi entistä paremmin kohdennetun tuen opettajien ammatilliseen kehitykseen.

Rekisteritietojen luotettavuus on erittäin tärkeää ja tiedot pitää voida tarkistaa. Se, että opettaja näkee omat tietonsa, parantaa luotettavuutta ja ajantasaisuutta. Opettajan tulisi voida tarkistaa ja pyytää korjausta tietoihinsa (kuten esimerkiksi Ruotsissa). Eri osapuolten, kuten työnantajien, mahdollisuus tarkistuttaa tietoja vähentäisi myös riskejä väärinkäytöksistä.

Tämän hankkeen ohjausryhmässä ja sen ulkopuolella käydyt keskustelut opettajia edustavan Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:n ja kanssa ovat osoittaneet, että opettajien etujärjestöt ovat voimakkaasti uuden rekisterin perustamisen kannalla.<sup>47</sup> Keskusteluissa ovat korostuneet luotettavan ja ajantasaisen tiedon tarve opettajien kelpoisuuksiin liittyen, ja tiedolliset tarpeet opettajien täydennyskoulutuksesta sekä koulutuksen mahdollisesta kehittämisestä uuden tietovarannon avulla. Kyselymuotoisen opettajatiedonkeruun nähtiin rasittavan opettajia turhaan ja tiedonkeruusta toivottiin mahdollisimman pitkälle automatisoitua järjestelmää.

<sup>46</sup> <https://opintopolku.fi/oma-opintopolku/>

<sup>47</sup> ml. Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL ry

## 6.3 Tilastokeskus

Tilastokeskus ei tällä hetkellä julkaise tilastoa opettajista, tai opetushenkilökunnan määrästä suhteessa oppilaiden määrään. Opetusryhmien kokoa, kelpoisten opettajien osuuksia ja opettaja-oppilas-suhteen määrän kehitystä kuvaavat julkiset tiedot pohjautuvat Opettajatiedonkeruuseen, joka on Opetushallituksen Tilastokeskukselta tilaama kolmen vuoden välein tehtävä valtakunnallinen kysely. Opettajatiedonkeruu ei kuitenkaan sovellu opettajan antamien tietojen osalta tilastollisen päättelyn pohjaksi varsinkin ilmeisen ja merkittävän ei-satunnaisen vastauskadon takia (ks. luku 3.4). Tilastokeskus ei voi myöskään nykyisellään kehittää Opetushallituksen tilaamaa tiedonkeruuta kohdennetummaksi, eikä kyselyn vastauskadosta johtuvaa tilastollista harhaa voida arvioida luotettavasti ilman ajantasaista pohja-aineistoa.

Uusi opetushenkilökuntaan keskittyvä rekisteri korvasi kokonaan nykyisen kyselyperusteisen Opettajatiedonkeruun, jolloin tietojen laatu ja kattavuus paranisi huomattavasti. Tämän seurauksena havaitut muutokset eivät voisi syntyä kyselyn vastauskadosta, vaan aidoista muutoksista esimerkiksi kelpoisten osuuksissa. Tilastokeskuksen asiantuntijoiden mukaan uusi pohja-aineisto mahdollistaisi myös nykyisen Opettajatiedonkeruun (tai muun kyselyn) kehittämisen suppeammaksi ja aiheiltaan joustavammaksi, koska perustiedot tulisivat suoraan rekisteritiedosta. Tilastokeskus voisi kerätä opettajatiedonkeruun tyyppisiä tietoja otospohjaisesti ja mahdollisesti muuttuvin kohdennetuvin teemoin arvioiden vastauskatoa luotettavaan rekisteritietoon peilaten.<sup>48</sup>

## 6.4 Opetushallitus sekä opetus- ja kulttuuriministeriö

Tilastokeskuksen tekemän Opettajatiedonkeruun lisäksi OPH ja Karvi (OPH:n erillisyksikkö) suorittavat vuosittain useita kyselytutkimuksia oppilaitosten opetushenkilökunnalle. Karvi vastaa varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen kansallisesta arvioinnista. Kyselyiden suunnittelua, toteutusta ja tulosten lopullista luotettavuuden arviointia vaikeuttaa niin ikään se, että saatavilla ei ole ajantasaista otantakehikkoa ositettua otantaa varten. Uuden pohja-aineiston myötä Karvi voisi niin ikään kehittää omaa tiedonkeruutaan parantaen niin tiedon laatua, kyselyistä tehtävää katoanalyysia, kuin mahdollisesti vähentää näistä vastaajille eli opettajille syntyvää kuormitusta. Monet kyselyjen kysymykset ovat luonteeltaan vain vähän muuttuvia taustatietoja, jotka kerätään toistuvasti jokaisen kyselyn yhteydessä luotettavan rekisteritiedon puutteen takia.

OPH ja OKM tekevät opettajille tärkeää koulutustarpeiden ennakointia, sillä oppiainetasolle ulottuvat opettajien kelpoisuusvaatimukset vaativat valtakunnantason

<sup>48</sup> Lähde: Juhani Saari, Tilastokeskus.

koordinaatiota korkeakoulujen koulutuksen mitoitukseen. Osa ammattiin valmistuvista opettajista siirtyy työmarkkinoilla muihin tehtäviin ja opettajien saatavuudessa voi olla merkittäviä eroja alueellisesti. Tämän lisäksi kuluverkoston mahdollinen supistuminen ja digitaaliset opetusmenetelmät johtavat luultavasti entistä siihen, että opettajat toimivat aikaisempaa useammassa paikassa opetustehtävissä. Rekisteripohjainen tietovaranto voisi antaa nykyistä täsmällisempää tietoa myös niistä tilanteista (kuten sijaisuuDET), joissa tehtävät ja kelpoisuus eivät välttämättä täysin vastaa toisiaan. Valtakunnallinen ja ajantasainen keskitetty tieto työmarkkinoilla toimivista opettajista ja heidän kelpoisuustaan auttaisi selvitysryhmän näkemyksen mukaan ministeriötä koulutustarpeiden ennakoitavuudessa.

Uusi tiedonkeruu ja opettajien koulutustarpeiden ennakoinnin kehittäminen auttaisivat myös työllisyyspolitiikan tekemisessä. Kelpoisten opettajien puute, ja samanaikainen opettajien työttömyys kertovat siitä, että kohtaanto työtehtävien ja opettajien välillä ei ole paras mahdollinen. Uusi tiedonkeruu vähentäisi potentiaalisesti vääränlaisen koulutuksen määrää, mutta myös mahdollistaisi entistä kohdennetumman täydennyskoulutuksen osana työllisyyspolitiikkaa.

Selvitysryhmän ymmärryksen mukaan uusi tiedonkeruu loisi myös uudenlaisia mahdollisuuksia ministeriöille ja poliittisille päättäjille kohdentaa resursseja entistä selvemmin niihin kouluihin tai eri alueiden niiden aineiden opettajille, jotka pääsevät keskimääräistä harvemmin kehittämään omaa osaamistaan tai joissa on havaittuja aukkoja kelpoisuuksissa. Keskitetty ajantasainen tiedonkeruu mahdollistaa valtion tuen kohdentamisen (positiivinen diskriminaatio) kuin myös toimenpiteiden seurannan ja arvioinnin, joka ei ole nykyisellään mahdollista kolmen vuoden välein tehtävään kyselyyn pohjautuen.

Selvitysryhmän saama palaute uudesta kattavasta ja luotettavasta opettajatiedosta ja sen käytöstä ennakoinnissa ja päätöksenteon tukena on sisältänyt myös kritiikkiä, joka on kohdistunut saatavan uuden tiedon tarpeellisuuteen ja opettajarekisterin kustannuksiin.

## 6.5 Koulutuksen järjestäjät

Opetushenkilökunnan sisältävä keskitetty henkilörekisteri, jonka tietoja työnantajat voivat käyttää apuna rekrytoinneissaan, on jo käytössä useassa maassa. Esimerkiksi Ruotsissa ja Englannissa, työnantajat voivat tarkistaa opettajan kelpoisuuksia (ns. sertifikaatin) kansallisen opetusviraston rekisteristä. Tällä hetkellä kelpoisuustietoja pyydetään Suomessa aina tarvittaessa suoraan korkeakouluilta työnhakutilanteessa, eikä keskitettyä rekisteriviranomaista ole.

Selvitysryhmän käsityksen mukaan uusi valtakunnallinen tietovaranto voisi yksinkertaistaa työnhakutilanteita työnantajan näkökulmasta myös Suomessa ja tukea opettajien työnhakumahdollisuuksia. Rekisterin tietoja voitaisiin avata työnantajalle opettajan suostumuksella suoraan sähköisen rajapinnan kautta ilman erillistä tietopyyntömenettelyä. Esimerkiksi kelpoisuuden kannalta relevanttien opintotietojen sekä aiemman työkokemuksen tarkistaminen yhdestä tietokannasta mahdollistaisi entistä selkeämmän ja nopeamman menettelyn paperilla pyydettyjen todistuksien tai korkeakouluille kohdistuvien tietopyyntöjen sijaan.

Rekrytointeihin liittyvät haasteet voivat olla eri alueilla moninaisia. Uudesta tietokannasta syntyvät hyödyt voisivat olla entistä suurempia, mikäli sitä olisi mahdollista käyttää laajasti hyväksi työntekijöiden haussa eri työtehtäviin. Esimerkiksi rekisterissä olevat työtarjouksiin avoimesti suhtautuvat opetusalan ammattilaiset voisivat antaa luvan siihen, että työnantajat näkisivät rekisteristä opettajan kelpoisuus- ja työkokemustiedot, sekä ajantasaiset yhteystiedot mahdollista yhteydenottoa varten.

Mahdollisten hyötyjen lisäksi on tärkeää korostaa, että uusi tiedonkeruu tulisi lisäämään etenkin perustamisvaiheessa työtaakkaa sille taholle, joka tallentaa tiedot sovitussa muodossa paikallisesti käytössä olevaan tietojärjestelmään. Tämä on yksi uuden tiedonkeruun hyötyjä vähentävä tekijä. Itse tietojen haku rekisteriin tapahtuisi kuitenkin lopulta rajapintojen kautta ja perustamis- ja testausvaiheen jälkeen tietojen siirtyminen olisi mitä luultavimmin suurelta osin automatisoitua. Opettajarekisteriin liittyvät tekniset järjestelmät tulisikin alusta asti pyrkiä rakentamaan mahdollisimman yhteen toimiviksi työnantajien käytössä olevien yleisimpien tietojärjestelmien kanssa.

On tarpeen korostaa, että koulutuksen järjestäjien suunnalta on pidetty rekisteritiedon keruusta tulevaa lisätyötaakkaa mahdollisesta automatisoinnista huolimatta lähtökohtaisesti merkittävänä ja rekisterin perustamiseen liittyvää hyötyä ja järkevyyttä on siltä pohjalta kyseenalaistettu. Ohjausryhmässä olevat koulutuksen järjestäjien edustajat (ml. työnantajatahot) eivät ole nähneet uutta tiedonkeruuta perusteltuna tai tarpeellisena missään vaiheessa selvitysryhmän työtä.

Lisäksi ammatillisessa koulutuksessa koulutuksen järjestäjällä on mahdollisuus määritellä vaadittava kelpoisuus ("koulutuksen järjestäjän päättämän opetustehtävän kannalta soveltuva korkeakoulututkinto"). Tämä tuottaa alueellista vaihtelua, jota pidetään perusteltuna. Koulutuksen järjestäjien puolelta on muistutettu tästä lakisääteisestä oikeudesta ja velvollisuudesta, minkä vuoksi opettajarekisteriin liittyvä kelpoisuuksien täsmällinen kuvaaminen on koettu hankalasti toteutettavaksi ja myös ei-toivottavaksi. Myös muiden koulutusasteiden kohdalla on muistutettu siitä, että nykyisessä toimintamallissa vastuu koulutuksen järjestämisessä on hajautettu tehokkaalla tavalla ja kritisoitu rekisterin mukana tulevia lisätehtäviä.

## 6.6 Korkeakoulut

Opettajakoulutuksesta vastaavat Suomessa yliopistot ja ammattikorkeakoulut (ammattillinen opettajankoulutus). Uusi valtakunnallinen rekisteri tarjoaisi työkaluja hallita opettajakoulutuksen volyymia ja suuntaamista. Ennakointimielessä on tärkeää saada luotettavaa tietoa siitä, millaisista opettajista on suurin tarve, joka voi olla niin valtakunnallista kuin alueellista. Yläkoulun, lukion ja ammattillisten oppilaitosten opettajilla kelpoisuus koostuu opettavien aineiden yhdistelmästä, pedagogisista opinnoista ja mahdollisesti esimerkiksi työelämäkokemuksesta. Tällöin kyse on myös kelpoisuuden täsmällisestä yhteensopivuudesta työtehtävien kanssa.

Korkeakoulut saisivat uuden tiedonkeruun myötä paremman ymmärryksen siitä, minne opettajankoulutuksen saaneet ammattilaiset sijoittuvat niin maantieteellisesti kuin ammattillisesti. Tällöin korkeakoulujen olisi mahdollista arvioida opettajakoulutuksen vastaavuutta niin alueen kuin koko maan tarpeisiin peilaten. Esimerkiksi ikäluokkia koskevat muutokset voivat muuttaa vallitsevaa tilannetta nopeastikin, jolloin työtehtävät ja kelpoisuudet eivät välttämättä kohtaa niin hyvin kuin haluttaisiin.

Uusi tiedonkeruu voisi mahdollistaa epäsuorasti myös niiden opettajien tilastoimisen, jotka siirtyvät opetuksesta muihin ammatteihin. Tällöin uusi tietovaranto voi tukea opettajankoulutuksen kehittämistä ja auttaa tilastoimaan opettajien erilaisia työuria perinteisten mallien lisäksi. Esimerkiksi yksityiselle sektorille voi syntyä tarvetta palkata opettajia henkilöstön jatkuvan oppimisen tueksi tulevaisuudessa. Tämän tarpeen huomaaminen olisi korkeakouluille helpompaa uuden tiedonkeruun avulla.

Korkeakouluille syntyvä hyöty riippuu kuitenkin siitä, kuka pääsee tarkastelemaan ja lopulta tilastoimaan erilaisia tietoja. Tällä hetkellä opettajiin liittyvä raportointivastuu on OPH:lla, joka tuottaa summatietoja opettajatiedonkeruusta Vipunen-tietopalveluun. Korkeakoulujen saama hyöty on sitä suurempi, mitä paremmin tietoja tilastoidaan ja avataan tutkimus- ja seurantakäyttöön käyttöluopaprosessin kautta. Tämä kuitenkin vaatii erillisiä resursseja, joka on huomioitava kokonaisuudesta päätettäessä.

Korkeakoulujen edustajat ohjausryhmässä toivat esille positiivisessa mielessä korkeakoulujen opettajien mukanaoloa opettajarekisterissä, mutta ARENEn ja UNIFIn puolella nähtiin paremmaksi harkita asiaa vasta myöhemmässä vaiheessa.



## 6.7 Tutkijayhteisö

Koulutukseen ja opettajiin liittyvää laadullista ja määrällistä tutkimusta tehdään pääsääntöisesti korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa. Erityisesti tutkimuslaitokset laativat varsinaisen tutkimustyön lisäksi valtion hallinnon tilaamia selvityksiä koulutukseen ja koulutusjärjestelmään liittyen.

Koulutuksen tutkimuslaitoksen edustajat painottivat selvitysryhmälle, että luotettava ja ajantasainen rekisteritieto opettajista palvelisi kansallista koulutuksen kehittämistä. Kohdatut tutkijat organisaatiosta riippumatta olivat varsin yksimielisiä siitä, että opettajiin liittyvää tilastointia, seurantaa ja tutkimusta tehdään tällä hetkellä Suomessa varsin vajavaisin tiedoin. Uusi tiedonkeruu tulisikin mahdollistamaan huomattavia parannuksia tutkimusmahdollisuuksien nykytilaan.

Selvitysryhmän näkemyksen mukaan uusi rekisteripohjainen opettajatiedonkeruu mahdollistaisi perinteisten selvityksien laadun ja kattavuuden parantamisen, mutta myös täysin uusia akateemisia tutkimussuuntia, joista Suomessa on hyvin vähän empiiristä tutkimustietoa. Uusi kattava tiedonkeruu auttaisi ainakin seuraavien aihepiirien tutkimisen aikaisempaa luotettavimmin ja laajemmin:

- Kuinka tasa-arvoisesti koulutus toteutuu Suomessa?
  - Opettajien kelpoisuuden yleinen tarkastelu
  - Erityisopetuksen ja opinto-ohjauksen tasa-arvo
- Kuinka opettajien ammatissa kehittyminen toteutuu Suomessa?
  - Opettajien täydennyskoulutukseen osallistuminen
  - Opettajien liikkuvuus uran aikana ja erilaiset urapolut
- Toimenpiteiden seuranta ja vaikuttavuuden arviointi
  - Kuinka vaikuttavia ovat julkisen vallan panostukset esimerkiksi opettajien täydennyskoulutukseen?
  - Kuinka vaikuttavia ja kustannustehokkaita ovat kouluihin kohdennetut erityisrahoitukset?

Koulutukseen investoidaan vuosittain huomattava määrä resursseja, ja on todennäköistä, että uuden opettajia koskevan tutkimustiedon avulla näitä resursseja voitaisiin kohdentaa entistä tehokkaammin. Tutkimustyön mahdollistaminen vaatii kuitenkin julkisia panostuksia tutkimusinfrastruktuuriin, kuten tietovarantoihin ja niiden käytettävyyteen. Useat kohdatut tutkijat painottivat selvitysryhmälle, että opettajiin liittyvän luotettavan rekisteritiedon puute on merkittävä puute luotettavan vaikuttavuustutkimuksen tarpeiden näkökulmasta.

## 6.8 Yhteenveto

Selvitysryhmän käsityksen mukaan vallitsee varsin laaja yhteisymmärrys opettajarekisterin tuottamista hyödyistä ennakkoinnissa, seurannassa ja tutkimuksessa. On kuitenkin tärkeää korostaa, että koulutuksen järjestäjät kyseenalaistivat rekisterin perustamiseen liittyviä hyötyjä ja järkevyyttä verrattuna nykyisiin käytäntöihin. Lisäksi he pitävät rekisteritiedon keruusta tulevaa lisätyötaakkaa mahdollisesta automatisoinnista huolimatta lähtökohtaisesti merkittävänä. OKM:n edustajien huolet liittyivät pääosin mahdollisen uuden tietovarannon kustannuksiin suhteessa saatavan uuden tiedon mukanaan tuomiin hyötyihin. Ohjausryhmän sisäinen kommentointikierron toi runsaasti yksityiskohtaista palautetta kirjallisessa muodossa, jonka perusteella selvitysryhmän oli helpompi muuttaa raportin sanamuotoja ja joiltakin osin myös suosituksia.

Esitettyssä muodossa opettajarekisterin vaatimat tuoreet kelpoisuustiedot ovat melko helposti saatavilla, mutta vanhempien tietojen keräämiseen liittyy monia avoimia kysymyksiä. Keskeisimmät tiedonkeruun kipukohdat liittyvät opettajien työtehtävätietojen keräämiseen paikallistasolta: ajantasaiset tiedot vaatisivat lisäresursseja tietovarannon perustamisvaiheessa. Tietojenkeruun näkökulmasta opettajarekisteri olisi tulevaisuuteen katsova: yksityiskohtaisen tiedon hankkiminen vuosikymmenien takaa ei ehkä ole vaivan arvoista, kuin muutamien oleellisten muuttujien osalta.

Selvitysryhmä on lähtökohtaisesti pyrkinyt välttämään kannanottoja opettajarekisterin mukana mahdollisesti tuleviin poliittisluonteisiin näköaloihin ja tavoitteisiin. On kuitenkin selvää, että entistä kattavampi ja täsmällisempi tilastotieto avaa mahdollisuuksia toimenpiteille, jotka voivat olla luonteeltaan poliittisia. On myös ilmeistä, että opettajarekisterin perustamiseen liittyvät intressit ja huolenaiheet heijastelevat jossain määrin poliittisia näköaloja, joiden tarkoituksenmukaisuuden arviointi on syytä tehdä poliittisella kentällä.

## 7 Toimenpide-ehdotuksesta ja sen toteutuksesta

Selvitysryhmä on tarkastellut opetushenkilökuntaan liittyvän tiedon puutteita ja tarpeita luotettavan tilastoinnin, seurannan ja tutkimuksen näkökulmasta, niin että mahdollinen uusi tiedonkeruu palvelisi mahdollisimman monia osapuolia parhaalla mahdollisella tavalla. Selvitysryhmän näkemyksen mukaan aiempaa laadukkaamman opettajatiedon kartuttaminen on itsessään tärkeää. Tietoa voidaan hyödyntää monin eri tavoin ja tavoittein, mutta olemme pyrkineet välttämään poliittisluonteisten tavoitteiden nostamista perusteluiksi uudelle rekisterille. Tästä syystä selvitysryhmä ei ole selvityksessään tarkastellut opettajan ammattinimikkeen suojaamiseen tai opettajien valvontaan liittyviä näkökohtia.

Selvitystyöhön asetettu selvitysryhmä katsoo, että opetushenkilökunnan sisältävä uusi valtakunnallinen tiedonkeruu on perusteltua. Rekisterin perustamista puoltaa yleinen etu, sillä nykyinen kolmen vuoden välein tehtävä kyselypohjainen opettajatiedonkeruu on tilastollisesti harhainen ja riittämätön luotettavan ja ajantasaisen tilastoinnin, seurannan ja tutkimuksen näkökulmasta.

Uusi ajantasainen ja eheä tietovaranto tukee koulutustarpeiden ennakointia, kansallista koulutuksen kehittämistä, kasvatuksen ja koulutuksen arviointia, sekä opettajakoulutuksen ja koulutuksen tutkimuksen kehittämistä. Tiedolla johtamisen näkökulmasta uusi tietovaranto mahdollistaa lainsäädännön ja erilaisten hankkeiden vaikutusarviointien kehittämisen, sekä resurssien kohdentamisen tarpeen mukaan eri opettaja- ja oppilasryhmiin luotettavaan tietoon perustuen.

Selvitysryhmä ei ole arvioinut erilaisten valvontafunktioiden liittämistä opettajarekisteriin, eikä esimerkiksi opettajan saamien huomautusten tai varoitusten seuranta olisi muutoinkaan linjassa niiden tarkoitusten kanssa, joita selvitysryhmä on katsonut tarpeelliseksi opettajarekisterille ehdottaa.

## 7.1 Rekisterin kohderyhmä

Esitämme, että uusi rekisteri tulee sisältämään kaikki henkilöt, jotka toimivat kouluissa niissä viroista ja toimissa, joista on annettu kelpoisuusmääräykset, minkä lisäksi rekisteriin tallennetaan tiedot koulujen mahdollisista johtajista ja esimiehistä (sikäli kuin kelpoisuudesta ei ole erikseen säädetty). Henkilötason tietojen lisäksi rekisteriin tuotetaan säännöllisin väliajoin (esim. syys- ja kevätlukukauden alussa) summatietoa luokka- ja ryhmätasolla kaikista niistä työntekijöistä, jotka ovat toimivat opetustoimen tukena (esim. koulutoimen avustajat).<sup>49</sup>

## 7.2 Vaiheittainen eteneminen

Esitämme, että uuden tietovarannon perustamisessa edetään vaiheittain. Kuitenkin mikäli lainsäätävä näkee, että kaikki koulusektorit voidaan ottaa mukaan jo rekisterin perustamisen ensimmäisessä vaiheessa, niin selvitysryhmä ei näe tälle estettä. Vaiheittaisessa etenemisessä ensimmäisen vaiheen tulisi keskittyä lainvalmisteluun ja tietovarannon käynnistämiseen esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen osalta. Näissä ovat opetustehtävät ja kelpoisuudet ovat selkeimmin määriteltäviä. Tietovarantoa laajennettaisiin muihin koulu-sektoreihin myöhemmissä vaiheissa samalla kehittäen tietovarannon mahdollisia ”käyttäjöpintoja”. Ensimmäisessä vaiheessa varmistettaisiin erityisesti tietovarannon toimivuus ja tietojen laatu tilastointia, seurantaa ja tutkimusta varten. Käynnistysvaihe toki toteutettaisiin tietoisena rekisterin toimintaan liittyvistä myöhemmistä tavoitteista.

### Vaihe 1: Säädetään opettajarekisteristä ja käynnistetään uusi tietovaranto

- Lainvalmistelutyön käynnistäminen ja lausuntokierrokset
- Käynnistetään valtakunnallinen tiedonkeruu esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen osalta, ja varmistetaan tiedonkeruun toimivuus
- Avataan tietovarannon tietoja tilastointiin ja tutkimukseen (mm. OPH:n Vipunen-palveluun ja Tilastokeskuksen FIONA-etäkäyttöjärjestelmän kautta)
- Taataan opetushenkilökunnalle mahdollisuus tarkastella tietoja, pyytää näihin korjauksia ja jakaa haluamiaan tietoja vastaavalla tavalla kuin Oma Opinpolku -palvelussa

<sup>49</sup> On hyvä korostaa, että mikäli rekisteriin sisällytettäisiin jostain syystä vain jokin opetushenkilöstön osaryhmä, kuten oppilaitoksissa toimivat kelpoiset opettajat, niin rekisteriä ei voisi käyttää tilastointia varten, ja se ei riittäisi korvaamaan tai kehittämään nykyistä opettajätiedonkeruuta.

Toisessa vaiheessa tarkastelun piiriin otettaisiin varhaiskasvatus, ammatillinen koulutus, vapaa sivistystyö sekä taiteen perusopetus. Samassa vaiheessa kehittämistä suunnattaisiin rekisterin tarjoamiin palveluihin, jotka lisäisivat rekisteritiedon laajempaa hyödyllisyyttä. Nämä vaiheet edustavat myös rekisterin toimintaan liittyvää visiota ja ovat näin ainakin osin poliittisia.

Rekisterin yhtenä tärkeänä palveluna selvitysryhmä pitää sen käyttöä työnhakutilanteiden sähköisenä tutkinto-, kelpoisuus- ja työuratietojen lähteenä, joka helpottaisi hakuprosesseja sekä hakijan että työnantajan kannalta. Selvitysryhmä ei kuitenkaan esitä, että uudesta tiedonkeruusta tulisi koskaan avoin, vaan että uutta tietovarantoa pääsevät käyttämään vain viranomaiset ja käyttöluvalliset hankkeet. Työnantajien näkymä voidaan rajata vain oleellisiin tietoihin tai niihin tietoihin, joihin rekisterissä oleva henkilö antaa luvan.

## Vaihe 2: Rekisterin laajentaminen ja kehittäminen

- Tarkastellaan rekisterin laajentamista kattamaan varhaiskasvatus, ammatillinen koulutus, vapaa sivistystyö sekä taiteen perusopetus
- Avataan työnantajille mahdollisuus näkymään, josta on mahdollista tarkistaa työnhakijoiden tai henkilöstön kelpoisuustietoja sähköisesti, erityisesti laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) huomioon ottaen
- Avataan opettajien antamien lupien perusteella muodostuva laajempi näkymä työnantajille, josta on mahdollista etsiä sopivaa työntekijää avoimeen tehtävään

Tietovarannosta saatavat hyödyt jäävät vajaiksi, jollei tiedon käyttöön ja kehittämiseen investoida riittävästi. Virallinen opettajia kuvaava tilasto korostaisi opettajien tärkeää ja arvostettua roolia suomalaisessa yhteiskunnassa. Tällä hetkellä Tilastokeskus ei julkaise tilastoa opettajista. On tärkeää mahdollistaa mahdollisimman sujuva tiedonkäyttö korkeakoulujen näkökulmasta.

Opettajien täydennyskoulutukseen investoidaan vuosittain huomattavia määriä resursseja niin paikallisesti kuin valtiojohtoisesti erilaisten hankkeiden kautta. Ajantasainen tieto alalla työskentelevien henkilöiden työuran aikaisesta täydennyskoulutuksen määrästä, mutta myös laadusta, mahdollistaisi koulutuksen käytettyjen resurssien arvioinnin aikaisempaa paremmin. Tätä tiedon keruuta voidaan kehittää osana uutta tietovarantoa.

### Vaihe 3: Rekisterin mahdollinen laajentaminen, tiedon jakelun ja tietosisällön kehittäminen

- Harkitaan korkeakoulujen opettajien lisäämistä opettajarekisteriin
- Kehitetään ja yhdenmukaistetaan opettajien täydennyskoulutuksen määrällisiä ja laadullisia mittareita
- Avataan summatietoja tuottava portaali korkeakouluille omaa kulutuksen kehittämistä ja ennakointia varten
- Perustetaan Tilastokeskukseen uusi virallinen tilastojulkaisu, jossa kuvataan Suomessa toimivia opettajia ja heidän uraansa moniulotteisesti

Vaiheittainen eteneminen tarkoittaa väistämättä sitä, että opettajia koskevat tilastotiedot jäävät aluksi puuttumaan osasta koulusektoreita, kun tilannetta verrataan nykyiseen opettajatiedonkeruuseen. Nykyinen opettajatiedonkeruu on kuitenkin niin epäluotettava monen opettajatiedon osalta, että tiedollinen vajuus ei välttämättä muodostu kovinkaan merkittäväksi (esimerkiksi ammatillisen koulutuksen opettajien osalta kyselyn vastausaste oli 46 % vuonna 2019).

## 7.3 Uuden tiedonkeruun rakenne ja muuttujat

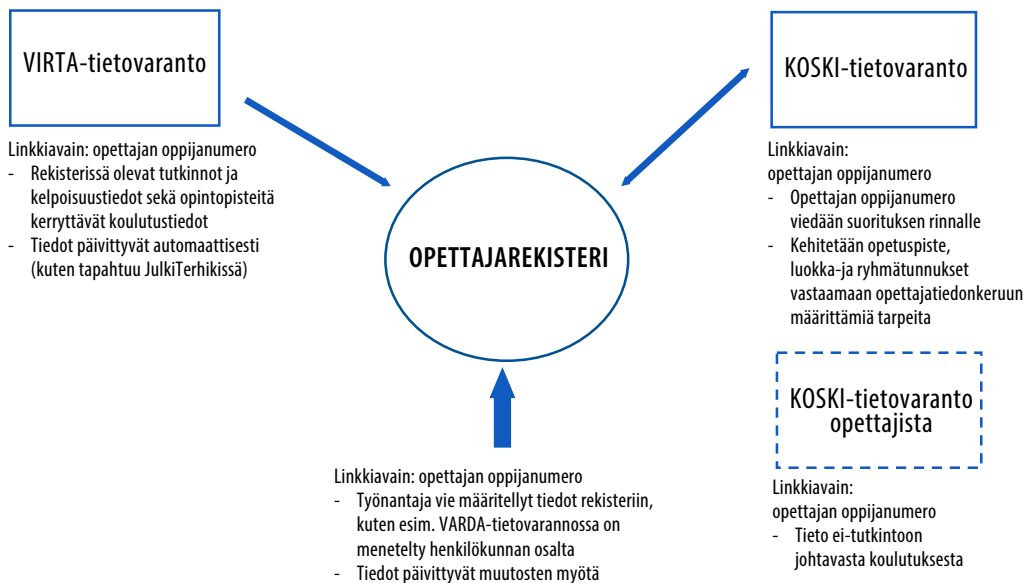
Kuvaamme seuraavaksi Kuviossa 1 esityksen yleistä ensimmäisen vaiheen tietorakennetta ja kuinka eri tietovarannot linkittyvät toisiinsa. Opettajien tutkinto-, kelpoisuus- ja opintosuoritustiedot tulisivat tietovarantoon Virta-tietovarannosta. Opetushenkilökuntaa koskevat henkilötasoiset tiedot ja työtehtävätiedot tulisivat rajapintojen kautta työnantajien järjestelmistä, kuten myös Varda-tietovarannossa. Rekisteri linkittyisi KOSKI-tietovarantoon opettajan oppijatunnuksen avulla (tai muu yksilöivä tunnus), sillä näin tästä varannosta saataisiin summattua olennaista tietoa itse opetustyöstä luokka- ja ryhmätasolla. Tämä edellyttää opettajan oppilasnumeron viemistä KOSKI-tietovarantoon suoritteiden vierelle, sekä mahdollisesti itse yksilöivien ryhmätunnuksien kehittämistä tietovarannon sisällä. Oppilaiden tiedot olisivat kuitenkin valmiina KOSKI-tietovarannossa ja näiltä osin tästä ei syntyisi uutta massiivista tiedonkeruuta.

Tämän lisäksi olisi ratkaistava, että minne kertyisi sellainen tieto opettajien täydennyskoulutuksesta, joka ei kerrytä opintopisteitä ja ei näin sisältyisi Virta- tai KOSKI-tietovarantoon. Näkemyksemme mukaan tähän on kaksi vaihtoehtoa. Mikäli KOSKI-tietovaranto on valmis ottamaan vastaan ei-tutkintoon johtavan koulutuksen tietoja, niin nämä tiedot tulisi sisällyttää sinne. Toinen vaihtoehto on, että koulutustiedot (esim. veso-päivät) tallennetaan uuteen opettajarekisteriin. Selvitysryhmä esittää, että ei-tutkintoon johtavien koulutustietojen osalta noudatetaan Varda-tietovarannon mallia ja koulutuspäivät tallennetaan

uuteen opettajarekisteriin. Mikäli ei-tutkintoon johtavat koulutukset tulevat joskus muuten saataville, niin tätä rakennetta voidaan tarpeen mukaan kehittää.

Rekisterille tulee aluksi määritellä ”nollavuosi”, koska kaikkia tietoja ei ole saatavilla takautuvasti. Virta-tietovarannosta on saatavilla kattavasti vain tuoreimmat tutkinto- ja kelpoisuustiedot. Tästä syystä uuteen rekisteriin tulisi viedä kelpoisuustieto työnantajien määrittämänä, kuin myös rekisteripohjaisesti suoraan Virta-tietovarannosta niiltä osin kuin ne ovat saatavilla. Esitämme myös, että tietovarannon perustamisvaiheessa opetushenkilökunnasta kerättäisiin tietovarantoon historiatiedot (muuttujat tarkemmin taulukossa 4), sillä nämä tiedot parantaisivat tilastointiedon kattavuutta opettajien uran kehityksestä. Mikäli historiatietoja ei kerätä, niin uran alkuvaiheessa olevat opettajat hyötyvät rekisteristä muita enemmän. Historiatietojen puute vaikeuttaisi myös tutkimustoimintaa. Tarkastelemme seuraavaksi uuden rekisterin rakennetta ja tarkempaa tietosisältöä

**Kuvio 1.** Opettajarekisteri ja sen tietolähteet



### 7.3.1 Yhteys Virta-tietovarantoon

Virta-tietovaranto kertoo ennen kaikkea työmarkkinoille tulevista uusista opettajista ja kelpoisuuksiaan myöhemmin täydentäneistä opettajista. Koska Virta-tietovarannossa ovat mukana kaikki opettajaopiskelijat, niin Virta-tietovarannon tietoja vertaamalla perustetaan rekisteriin on mahdollista saada epäsuoraa tietoa myös siitä, että missä määrin ja miten nopeasti uudet opettajat sijoittuvat opetustehtävien tai niiden ulkopuolelle.

Opettajarekisteriin tallennettaisiin Virta-tietovarannosta seuraavat Taulukko 3 osoittamat opettajien tutkintoja, kelpoisuutta ja osaamista koskevat tietosisällöt. Virta-tietovarannon ajallisen kattavuuden puutteiden lisäksi rekisterin kelpoisuusrakennetta vaikeuttaa se, että opettajien kelpoisuuksia koskevan lait ja asetukset ovat muuttuneet vuosien mittaan. Rekisterin pitää siten pystyä käsittelemään sitä, että yksittäisen opettajan kannalta saman kelpoisuuden on voinut saada useammalla tavalla. Tämä pitää sisällään myös mahdollisuuksia saavuttaa kelpoisuus epätavallisilla tavoilla: esimerkiksi ammatillisessa koulutuksessa opettaja voi osoittaa ja saada muodollisen kelpoisuuden osittain näytön kautta<sup>50</sup>.

**Taulukko 3.** Opettajarekisteriin poimittavat/linkitettävät muuttujat Virta-tietovarannosta

#### Opettajan oppijanumero Opettajankelpoisuuden tuova opintosuoritus

- suoritettu kelpoisuuden tuova tutkinto;
- suoritettut kelpoisuudet opetettavissa aineissa
- suoritettut kelpoisuuden antavat pedagogiset opinnot
- suorituksen päivämäärä

Mikäli tutkintoja ja kelpoisuuksia on monia, niin nämä kaikki tulevat mukaan omana sarakeenaan (esim. tutkinto1, tutkinto2 jne.). Muuttujat ovat perusteltavissa kelpoisuuden määrittämisen näkökulmasta.

<sup>50</sup> Ulkomailta opettajatutkinnon suorittanut henkilö hakee päätöstä kelpoisuudesta opetustehtävään Opetushallituksesta. Päätös tehdään henkilökohtaisena hakijalle ja asiakas esittää päätöksen työnantajalle. Tietoa ei talleteta nykyisellään Virta-tietovarantoon. Nämä tiedot tulisivat aluksi opettajarekisteriin työnantajan tallentamana, mutta pidemmällä aikavälillä voisi olla suositeltavaa, että nämä tallennettaisiin esimerkiksi Virta-tietovarantoon.



### 7.3.2 Yhteys KOSKI-tietovarantoon

Uuden opettajarekisterin tulee linkittyä KOSKI-tietovarantoon, sillä muuten keskimääräisten suureiden laskeminen esimerkiksi ryhmätasolla ei ole mahdollista. KOSKI-tietovarantoon tehtävät täydennykset ovat keskeinen tekijä uuden tiedonkeruun onnistumisen näkökulmasta. Näkemyksemme mukaan helpoin tekninen toteutustapa linkitykselle on täydentää KOSKI-tietovarantoa tunnistetietojen osalta. Tällöin opettajan oppijanumero sisällytetään päivittyvien KOSKI-tietovarannon suorite-, ryhmä-, ja luokkatietoihin, kun myös samalla varmistetaan, että ryhmän yksilöivät tiedot ovat riittävän kattavat. Koska ryhmä ja luokkatiedot voivat kuitenkin käytännössä olla puutteellisia tai vaikeasti määriteltävissä, tärkein linkitettävä taso on suoritetaso. Opettajien tunnisteita voisi olla eri sarakeissa useampia, jolloin esimerkiksi yhteisopettaminen näkyisi luokkatasolla.

### 7.3.3 Työnantajilta kerättävä tieto

Opettajarekisterin pohjan muodostavat oppilaitoksissa toimivat opettajat. Työnantajat (kunta/ kuntayhtymät) tallentavat opetushenkilökuntaa koskevat tiedot omaan järjestelmiinsä ja määrätyt tiedot siirtyisivät rajapintojen kautta uuteen opettajarekisteriin, kuten toimitaan jo nyt Varda-tietovarannon työntekijätietojen kanssa. Mikäli henkilö työskentelee samanaikaisesti usealle työnantajalle, niin tiedot siirtyvät kultakin työnantajalta.

Taulukko 4 kuvaa näkemystämme niistä muuttujista, jotka tulisi kerätä uuteen opettajarekisteriin. Lähtökohtaisesti uudella tiedonkeruulla tulee pyrkiä korvaamaan nykyisen kyselypohjaiset opettajatiedonkeruun tärkeimmät muuttujat ja vähentämään opettajille muodostuvaa työtaakkaa. Tämän lisäksi opettajista kerättäisiin tietoja työhistoriasta silloin, kun henkilötiedot viedään ensimmäistä kertaa rekisteriin. Mikäli näin ei menetellä, niin opettajien aikaisempaa työuraa kuvaavat tiedot jäävät piiloon rekisteristä. Tarkempi tietosisältö voi tarkentua mahdollisessa lainvalmistelutyössä.

**Taulukko 4.** Työnantajien rajapinnasta opettajarekisteriin siirtyvät tiedot\*

#### Työntekijän henkilötiedot

Henkilötunnus, oppijanumero, etunimet, kutsumanimi, sukunimi, äidinkieli, sukupuoli, syntymäpäivämäärä.

#### Työntekijän yhteystiedot (työ)

Puhelinnumero, sähköposti, postiosoite

#### Työntekijän palvelussuhteen tiedot

Palvelussuhteen tyyppi

Työajan tyyppi

Ammattinimike

Pääasiallinen opetuskieli
Työsuhteen alkamis- ja loppumispäivämäärät
Kokonaistyöaika viikossa
Opetuksen työaika viikossa
Opetettavat aineet (ml. kelpoisuudet kyllä/ei)
Toimiiko luokanopettajana (ml. kelpoisuus kyllä/ei)
Toimiiko rehtorina (ml. kelpoisuus kyllä/ei)
Toimiiko opinto-ohjaajana (ml. kelpoisuus kyllä/ei)
Toimiiko erityisopettajana (ml. kelpoisuus kyllä/ei)
<b>Työntekijän työskentelypaikat **</b>
Oppilaitoksen id (voi olla useampia, vrt. KOSKI)
Toimipaikan id (voi olla useampia, vrt. KOSKI)
Omaluokka id (voi olla useampia, vrt. KOSKI)
Ryhmä id (voi olla useampia, vrt. KOSKI)
Onko työntekijä kiertävä työntekijä
Työskentelyn alkamispäivämäärä ja päättymispäivämäärä
Tehtävänimike (ml. kelpoisuus kyllä/ei)
<b>Työntekijän täydennyskoulutus</b>
Täydennyskoulutuksen nimi
Suorituspäivämäärä
Koulutuspäivien määrä
<b>Työntekijän työhistoria (kerätään vain kerran henkilöä kohden kuten henkilötiedot)</b>
Aikaisempi työkokemus (Oppilaitoksen id, voi olla monta)
Alku- ja loppupäivämäärä (vuosi/kk tasolla)
<b>Työntekijän osallistuminen opettajatutorointiin ja vaihtoon</b>
Kouluttautunut mentoriksi, suoritus pvm.
Toiminut mentorina, alku ja loppu pvm.
Mentoroitavana, alku ja loppu pvm.
Osallistuminen kotimaiseen asiantuntijavaihtoon, alku ja loppu pvm.
Osallistuminen kv. asiantuntijavaihtoon, alku ja loppu pvm.

Yllä olevat muuttujat ovat perusteltavissa tilastoinnin ja seurannan näkökulmasta (vastaavuus opettajatiedonkeruuseen) ml. opettajien aikaisempaa työuraa kuvaavat tiedot sillä muuten rekisteriin tulevat vain aloittavien opettajien uratiedot, jolloin kokeneempien opettajien työura jää piiloon.

\*Tietosisältö vastaa monin paikoin Varda-tietovarannon tietosisältöä, ks. kappale 3.1.

\*\*On todennäköistä, että omaluokka ja ryhmä id tunnuksia ei tarvita, koska ne tulevat rakentumaan KOSKI-tietovarantoon (riippuu toteutuksesta).

## 8 Arvio kustannuksista, riskeistä ja vaihtoehdoista

Olemme lähtökohtaisesti olettaneet, että uuden valtakunnallisen opettajatietovarannon ylläpidosta vastaava rekisterinpitäjä olisi OPH kuten KOSKI-tietovarannossakin. Tätä linjasta puoltavat näkemyksemme mukaan ainakin seuraavat seikat:

1. uuden tietovarannon tulee linkittyä jo olemassa oleviin OPH:n tietovarantoihin,
2. tietovarannon rakentamisesta KOSKI-tietovarannon yhteyteen syntyy kustannuksia hillitseviä skaalahyötyjä,
3. uuden tietovarannon tarkoitus ei ole olla tilastorekisteri, vaan se palvelisi myös hallinnollisia tarpeita,
4. Tilastokeskus ei tuota enää tilastoa opettajista, eikä kaavailtu uusi tietovaranto ole linjassa Tilastokeskuksen lakisääteisten tehtävien kanssa.

### 8.1 Arvio kustannuksista

Uuden opettajatiedon kustannuksista ei voi muodostaa tarkkaa arviota, koska se vaatisi eri järjestelmien osalta varsin tarkkaa arkkitehtuuriarvioiden tekemistä. Toisaalta uuden tiedonkeruun hyödyt, jotka tuottavat säästöjä, tulevat todennäköisesti ilmi vasta ajan saatossa eikä niitä voida ottaa nyt arviossa huomioon.

Uuden tiedonkeruun myötä kustannuksia syntyy i) tietovarannon teknisestä toteutuksesta ja ylläpidosta, sekä ii) tiedonkeruuseen liittyvästä vaivasta, joka kohdistuu pääosin jo olemassa olevien hallinnollisten tietojärjestelmien rekisterinpitäjiin eli työnantajiin. Paikallistason tiedonkeruuseen liittyy sitä enemmän vaivaa mitä enemmän tietoja joudutaan viemään uuteen järjestelmään käsin automatisoinnin sijaan. On todennäköistä, että tiedon siirron automatisointi on tulevaisuudessa nykyistä sujuvampaa.

Perustamiskustannuksia arvioitaessa on tehtävä useita oletuksia. Yksi esimerkki uuden tietovarannon perustamiskustannuksista on KOSKI-tietovaranto, joka on laajuudeltaan huomattavasti monimutkaisempi kokonaisuus kuin tässä raportissa esitetty uusi opettajarekisteri. Massiivisen KOSKI-tietovarannon perustamiskustannuksen arvioidaan olleen yhteensä

3,7 miljoonaa euroa vuosina 2016–2018.<sup>51</sup> Opettajarekisteriä koskevassa arvioissa on lähdetty siitä, että se rakennettaisiin KOSKI-tietovarannon kylkeen, jolloin tiettyjä ”palasia” olisi jo olemassa itse teknistä toteutusta varten. Esimerkiksi samoista lähtökohdin perustetun Valpas-palvelun ylläpidon osuus jää näin kymmeniin tuhansiin.

Työnantajille kohdistuva kustannus syntyy tietojen tallentamisesta järjestelmään aiheutuvasta työstä. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että opettajia koskevat tiedot eivät muutu usein eikä ilmoitettavia muuttujia ole lukumääräisesti kovinkaan useita, jos tiedonkeruuta vertaa esimerkiksi oppijoita koskeviin tietoihin (esim. KOSKI). Teemme seuraavaksi oletuksen, että työnantajille kohdistuva kustannus on samaa tasoa kuin mitä nyt kuluu nykymuotoisen tiedonkeruun puitteissa opettajien palkkakustannuksiin. Tällöin tiedonkeruun kustannuksia ei tarvitsisi korvata koulutuksen järjestäjille. Tietojemme mukaan Varda- ja KOSKI- tiedonkeruuta ei ole myöskään korvattu koulutuksen järjestäjille.

Aikaisempien tietovarantojen perustamisen pohjalta voidaan karkeasti arvioida, että opettajarekisterin perustamisesta syntyvä vuosikustannus olisi suuruusluokaltaan noin 600 000 euroa. Koko rekisterin rakentaminen (1. ja 2. vaihe) voi arvion mukaan kestää yhtä kauan kuin Varda-tietovarannon kehittäminen eli neljästä viiteen vuotta. Tällöin rekisterin perustamiskustannus voisi kohota noin kolmeen miljoonaan euroon. Varda-tietovarannon yhteenlaskettu kehittämisbudjetti oli yhteensä 3 595 345 euroa vuosien 2016 ja 2020 välillä.<sup>52</sup> Uusi opettajarekisteri tulisi kuitenkin rakentaa KOSKI-tietovarannon yhteyteen, jolloin on mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä.

Rekisterin vuosittainen ylläpitokustannus voi kohota noin 500 000 euroon ensimmäisten ylläpitovuosien aikana, koska tallennettuihin tietoihin täytyy tehdä mm. tiedon laatuun ja kirjaamisen liittyviä tarkistuksia ja pienkehittämistä, ja resursseja on myös varattava paikallisten toimijoiden ohjaukseen ja koulutukseen. On kuitenkin todennäköistä, että vuosittainen ylläpitokustannus alenee ajan saatossa, kun tiedonkeruun automatisointi saadaan käytännön tasolla toimimaan. Kustannusarvioon liittyy luonnollisesti paljon epävarmuuksia. Varda-tietovarannon ylläpitokustannukset ovat olleet vuodesta 2019 lähtien 490 000 euroa vuodessa (sis. kehitystyön ja 2 henkilötyövuotta).<sup>53</sup>

51 Lähde: Opetushallitus, Todennetun osaamisen rekisterin kehittämishankkeen loppuraportti.

52 Varda-hankkeen loppuraportti, OKM.

53 Yllä esitetyt kustannusarviot pohjautuvat opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen asiantuntijoiden kanssa käytyyn keskusteluun tiedonkeruusta ja aikaisemmista kokemuksista.

Pääsääntöisesti kolmen vuoden välein toteutettavalle opettajatiedonkeruun kustannus oli 250 000 euroa vuonna 2019. Uuden opettajarekisterin myötä tätä valtakunnallista kyselyä ei enää tarvitsisi järjestää. Ajansaatossa uudesta opettajarekisteristä syntyvä kustannus koostuu siten vuosittaisista ylläpitokustannuksista, jonka suuruutta alentaISI opettajatiedonkeruun poistumisesta tuleva säästö.

## 8.2 Arvio riskeistä

Uuteen tietovarantoon liittyy aina mahdollisia riskejä, joista on hyvä käydä avointa keskustelua. Käytännönläheinen riski liittyy tietojen keräämisen onnistumiseen. Opettajille suunnatun Opettajatiedonkeruu-kyselyn vastausaste oli viime kerralla vain noin 60 %. Valtakunnalliseen uuteen opettajarekisteriin tulee kuitenkin saada tiedot pääsääntöisesti kaikilta. Tästä syystä olisikin tärkeää, että tietojen toimittaminen varmistetaan säädöspohjaisesti ja että tietoihin tehdään laadun tarkastuksia.

On myös olemassa riski, että selvitysryhmän ehdotus toteutetaan vain osittain. Mikäli KOSKI-tietovarantoon ei lisätä opettajien linkkiavaimia, tietovarantojen tiedot eivät linkity tarvittavalla tarkkuudella oppijaryhmiin. Tällöin ei olisi esimerkiksi mahdollista laskea luokkia ja ryhmäkohtaisia suureita. Tämän riskin toteutuminen vähentäisi uuden tiedonkeruun hyötyjä huomattavasti.

Kolmas mahdollinen riski liittyy käsiteltävän tietoaineiston luonteeseen. Opettajarekisteri muodostaa laajan henkilötietoaineiston, jonka käsittelyssä on noudatettava tietosuojaja muuta lainsäädäntöä. Rekisteriin merkittävien henkilöiden tietosuojaoikeudet, -vapaudet ja oikeusturva pitää pystyä takaamaan. Lainvalmistelutyö vaatii tarkkuutta, jotta opettajarekisterille saadaan taattua riittävä juridinen pohja. Myös aineiston tekninen ja hallinnollinen tietoturva on pystyttävä varmistamaan. Toisaalta OKM:llä ja OPH:lla – kuten myös useiden opetusalan tietovarantojen teknisestä toteutuksesta vastaavalla CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy:llä – on jo hyvinkin kattavasti kokemusta eri tietovarantojen turvallisuudesta ylläpidosta.

Mikäli lainsäätäjät tarpeelliseksi katsoo, henkilötietojen luovuttamisesta vastaavalle viranomaisille voitaisiin ennen tietojen luovuttamista tutkimuskäyttöön antaa mahdollisuus edellyttää tutkimusryhmältä esimerkiksi tutkimuseettisen lautakunnan hyväksyntää, tai sitä, että tietoja luovutetaan käytettäväksi vain valvotun etäkäyttöympäristön, kuten Tilastokeskuksen Fiona-etäkäyttöympäristön, kautta.

### 8.3 Arvio muista vaihtoehdoista

Selvitysryhmä on työnsä aikana pohtinut vaihtoehtoja opettajarekisterille. Ensimmäinen luonnollinen vaihtoehto selvitysryhmän esitykselle on pidättäytyä tekemästä mitään muutoksia nykyiseen opettajatiedonkeruuseen. Selvitysryhmän arvion mukaan tämä ei ole kannatettava vaihtoehto. Nykyinen kolmen vuoden välein tehtävä kyselypohjainen tiedonkeruu on opettajatietojen osalta tilastollisesti harhainen ja riittämätön. Tilastokeskuksen asiantuntijoiden ja selvitysryhmän näkemyksen mukaan kyselyn vastauskato ei ole satunnaista ja tietyt opettajaryhmät jäävät tiedonkeruussa aliedustetuiksi. On olemassa useita tärkeitä perusteltuja tietotarpeita luotettavaan opettajatietoon liittyen, jonka vuoksi tekemättömyys ei ole kannatettavaa.

Toinen vaihtoehto olisi kehittää nykymuotoista opettajatiedonkeruuta. Selvitysryhmän käsityksen mukaan tämäkin vaihtoehto ei ole kannatettava suunta. Keskustelut Tilastokeskuksen asiantuntijoiden kanssa tukevat tätä käsitystä. Tämän lisäksi useassa verrokki-maassa on jo siirrytty kyselypohjaisesta tiedonkeruusta rekisteritiedonkeruuseen, jolloin mittarit ovat objektiivisempia ja itse tiedonkeruuta voidaan automatisoida mahdollisimman pitkälle. Näin voidaan vähentää vastaajien eli opettajien työtaakkaa. KOSKI-, Virta- ja Varda-tietovarannot ovat hyviä esimerkkejä jo Suomessa tehdyistä kokonaisuuksista.

Opettajatiedonkeruussa voitaisiin myös siirtyä takaisin vanhaan tiedonkeruun muotoon, jolloin kyselyn vastaukset kerättäisiin keskitetysti koulutuksen järjestäjiltä opettajien sijaan. Näin kyselyn vastausprosentti voitaisiin saada lähelle vuoden 2013 kyselyn lukemia (noin 90 %). Tämä muutos ei siltikään poistaisi mahdollista ei-satunnaista vastausharhaa, jos kyselyyn vastaaminen ei ole velvoittavaa. Monet opettajatietoihin liittyvät kehitysmahdollisuudet, kuten ositetulla otannalla tehdyt kyselyt ja kelpoisuuksien sähköinen tarkastelu työnantajien toimesta eivät olisi tämän vaihtoehdon myötä myöhemmin mahdollisia. On myös hyvin epäselvää, että voitaisiinko kyselyaineistoa käyttää tutkimuskäytössä niin että se olisi mahdollista yhdistää muihin tilastotietoihin.

Tämän lisäksi vanha tiedonkeruun muoto ei poistaisi sitä harhaa, joka syntyy siitä, että tietyt opettajaryhmät jäävät tiedonkeruussa alun alkaen aliedustetuiksi ilman luotettavaa ja eheää opettaja-aineistoa. Opettajatiedonkeruun kehittäminen ja sen luotettavuuden tarkastelu edellyttävät luotettavan pohja-aineiston, jota ei ole Suomessa nykyisellään olemassa. Kyselyille on myös mahdotonta tehdä luotettavaa katoanalyysia ilman eheää pohja-aineistoa.

On myös tärkeää korostaa, että kolmen vuoden välein tehtävä kyselypohjainen opettajatiedonkeruu ei ole välttämättä riittävä, mikäli tarkoituksena on seurata lasten oikeuksien toteutumista eri alueilla. Mikäli taas kyselypohjainen valtakunnallinen opettajatiedonkeruu tehtäisiin koulutuksen järjestäjille vuosittain, niin sen kustannukset kohoaisivat

verrattain korkeaksi ottaen huomioon tästä saatavat hyödyt ja tiedonkeruun aiheuttama vaiva ilman tiedonkeruun automatisointia.

Kolmantena vaihtoehtona selvitysryhmä on pohtinut, jos Tilastokeskuksen kuntasektorin toimipaikka- ja palkkatiedonkeruuta voitaisiin kehittää tai käyttää hyväksi opettajatietojen osalta.<sup>54</sup> Tilastokeskuksen asiantuntijoiden mukaan kuntasektorin palkkatiedonkeruuta ei ole järkevää mieltä opettajarekisterin tietolähteenä. Kuntasektorin palkkatiedot toimitetaan suurelta osin eri palkanlaskentajärjestelmistä lokakuun tietoja koskien ja tietosisältöä ei voida nykyisellään muuttaa. Tämän lisäksi ei ole varmaa, että jatketaanko kuntasektorin palkkatiedonkeruuta enää tulevaisuudessa Tulorekisterin tuomien uusien tiedonkeruumahdollisuuksien myötä. Nykyisen tilastolainsäädännön mukaan Tilastokeskus ei ylipäättäen voisi luovuttaa tilastointitarkoitusta varten kerättyjä tietoja mahdollisesti perustettavaan opettajarekisteriin liittyviin käyttötarkoituksiin.

## 8.4 Yhteenveto

Uuden tiedonkeruun kustannuksia ja hyötyjä punnittaessa on hyvä muistaa asioiden mitasuhta. Yllä esitettyä arvioitaessa tulee muistaa, että potentiaaliset hyödyt näyttäytyvät ajansaatossa usean eri kanavan kautta. Mikäli paremman tiedon avulla voidaan vaikuttaa opetusresurssien parempaan kohdentumiseen vähentäen esimerkiksi nuorten syrjäytymistä, niin uuden tiedonkeruun ylläpitokustannukset palautuvat nopeasti julkiselle sektorille. Näitä ajansaatossa syntyviä hyötyjä on vaikea arvioida etukäteen.

Uuden tiedonkeruun keskeisimmät kustannukset syntyvät tiedonkeruuseen liittyvistä perustamis- ja ylläpitokustannuksista. Luonnollisesti uudesta tiedonkeruusta haittoja syntyy myös paikallisille koulutuksen järjestäjille etenkin alkuvaiheessa. Tiedonkeruun automatisointi vaatii kehittämistyötä paikallistasolla, kuten on jo toimittu Varda- ja KOSKI-tietovarantojen perustamisen aikaan.

Uuteen tietovarantoon liittyvät tietosuojariskit ovat arviomme mukaan maltillisia. Suomessa on kehittyneet instituutiot ja käytännöt tietovarantojen ylläpidon ja tietojen luovuttamisen osalta. Myöskään muut toteuttamisvaihtoehdot esitetyle tiedonkeruulle eivät ole näkemyksemme mukaan kannatettavia. Julkisen vallan tulee lähtökohtaisesti toimia luotettavan ja ajantasaisen tiedon pohjalta ja kertoa avoimesti mahdollisista tiedollisista puutteista, mikäli tarvittavaa tietoa ei ole aidosti saatavilla.

---

54 Lähde: Antti Katainen ja Heli Udd. Tilastokeskus.

## 9 Lainsäädännölliset kysymykset ja tietosuoja

### 9.1 Opettajarekisteriä koskevien säännösten valmistelussa huomioitavaa

#### 9.1.1 Opettajarekisteristä säätäminen ja yhteys henkilötietojen suojaan

Selvitysryhmän ehdottama opettajarekisteri olisi uusi lakisääteinen valtakunnallinen tietovaranto, johon tallennettaisiin opettajia koskevia (jatkossa rekisteröidyt) henkilötietoja. Osa tiedoista saataisiin työnantajalta, ja loput haettaisiin muista lakisääteisistä tietovarannoista teknisen rajapintayhteyden avulla. Ehdotuksen mukaisen uuden tietovarannon perustaminen edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia. Tässä kohdassa on syytä korostaa, että selvitysryhmän toimeksiantona on ollut kartoittaa opettajarekisterin perustamiseen liittyviä juridisia mahdollisuuksia ja näkökohtia, eikä esimerkiksi valmistella luonnosta hallituksen esitykseksi tai ehdottaa valmiita pykälämuotoiluja. Tämän luvun tarkoituksena ei ole korvata varsinaista lainvalmistelutyötä, vaan ainoastaan tukea sitä.

Mikäli ehdotusta opettajarekisteristä ryhdytään toteuttamaan, lainvalmistelutyössä on huomioitava erityisesti EU:n yleinen tietosuoja-asetus (jatkossa tietosuoja-asetus) ja kansallinen tietosuojalaki (1050/2018) sekä laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), jossa säädetään esimerkiksi tietoaineistojen turvallisuudesta ja siirtämisestä rajapintojen kautta. Kyseiset säädökset on huomioitava riippumatta siitä, millainen sääntelytekniikka opettajarekisterin perustamiseen valittaisiin.

Toukokuusta 2018 alkaen henkilötietojen käsittelystä on säädetty tietosuoja-asetuksessa, joka on EU-jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa ja pakottavaa lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suoja tulee riittävästi turvattua tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla. Henkilötietojen käsittelystä ei siis enää tarvitse säätää yhtä kattavasti ja yksityiskohtaisesti kuin ennen tietosuoja-asetuksen aikakautta. Sen sijaan on varmistettava, että henkilötietojen käsittelyä tai rekisterinpitoa koskevat säännösehdoitukset ovat tietosuoja-asetuksen mukaisia, ja että sääntely pysyy tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin tulee suhtautua pidättyvästi, ja sääntely tulee kaikin puolin rajata vain välttämättömään.

Tietosuoja-asetus sallii henkilötietojen käsittelystä säätämisen lailla vain, kun tietyt edellytykset ja reunaehdot täyttyvät. Sekä henkilötietojen tallentaminen opettajarekisteriin että



tietovarannon ylläpito perustuisivat rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen. Tämä merkitsee, että opettajarekisteriä koskevissa säännöksissä olisi määriteltävä selkeä perusta henkilötietojen käsittelylle, kuten niiden tallentamiselle ja luovuttamiselle. Toisin sanoen on säädettävä nimenomainen ja selkeä velvoite esimerkiksi tietovarannon ylläpitämiselle tai henkilötietojen keräämiselle.

Myös henkilötietojen käsittelyn tarkoitus on määriteltävä lainsäädännössä. On tärkeää, että käyttötarkoitus määritellään lainvalmisteluvaiheessa huolellisesti ja riittävän kattavasti, jotta opettajarekisteri pystyy tosiasiallisesti täyttämään sille asetettavat tavoitteet. Toisaalta on huomioitava, että tietosuoja-asetus sallii henkilötietojen käsittelystä säättämisen tällä tavoin vain, jos lainsäädännöllä täytetään yleisen edun mukaisia tavoitteita, ja se on oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Opettajarekisteriin merkittyjen tietojen käyttötarkoitusten onkin siis käytännössä katsoen pohjauduttava perusteltuun yleiseen etuun, eikä niitä voida määritellä esimerkiksi yksittäisten toimijoiden kaupallisten intressien pohjalta.

Tietosuoja-asetuksen vaatimukset ja perustuslakivaliokunnan käytännöt huomioon ottaen opettajarekisteristä säädettäessä tulee käsittelyn tarkoituksen lisäksi säätää rekisterinpitäjistä ja muiden vastuiden kohdentumisesta, käsiteltävistä henkilötiedoista, rekisteriin merkittävistä henkilöistä, henkilötietojen säilyttämisaikasta sekä tahoista, joille henkilötietoja voidaan luovuttaa. Selvitysryhmän näkemykset näistä seikoista esitellään tarkemmin seuraavissa kappaleissa.

## 9.1.2 Onko opettajarekisteristä tarpeen säätää?

Selvitystyön yhteydessä selvitysryhmälle on esitetty vaihtoehto, että opettajia koskevien tietojen kerääminen voitaisiin toteuttaa myös jo nykyiseltään opetussektorin erityislainsäädäntöön sisältyvien tietojensaantipykälien perusteella, eikä uutta sääntelyä tarvittaisi ollenkaan. Sekä varhaiskasvatuslain 42 §:ssä, perusopetuslain 41 §:ssä, lukiolain 59 §:ssä että ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 108 §:ssä säädetään jo nyt, että opetushallintoviranomaisilla - ja varhaiskasvatuksen osalta varhaiskasvatuksesta vastaavilla viranomaisilla – on oikeus saada varhaiskasvatuksen tai koulutuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät tiedot. Myös Tilastokeskuksella on tilastolain (280/2004) 14 §:n nojalla laaja oikeus saada tilastojen laatimisen kannalta välttämättömiä tietoja yllä mainittujen lakien mukaisesta toiminnasta.

Periaatteessa osa opettajarekisterille asetetuista tavoitteista saatettaisiin kenties pystyä täyttämään yllä mainittujen nykyisten tiedonsaantioikeuksien avulla ilman uutta sääntelyä. Varteenotettavana vaihtoehtona nykyisiin tiedonsaantioikeuksiin tukeutumista ei voitane pitää, sillä niiden mahdollistamaan tiedonkeruuseen liittyy huomattavia heikkouksia.

Ensinnäkin nykyiset tiedonsaantioikeuspykälät koskevat ainoastaan tiettyjä valtion viranomaisia sekä niiden määräyksillään määrittelemiä tietosisältöjä. Esimerkiksi tutkimusryhmät jäävät kokonaan tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle, ja kerättävä tietosisältö kytkeytyisi nimenomaan valtion viranomaisten päätöksenteon tukemiseen. Lisäksi tiedonsaantioikeus on sanamuodon mukaisesti rajattu vain varhaiskasvatusta ja koulutusta koskeviin kysymyksiin, eikä se siten suoranaisesti ulotu opetushenkilöä koskeviin seikkoihin, kuten kelpoisuuksiin. Vaikka sanamuotoa tulkittaisiinkin laueammin, puutteeksi jää myös se, että kerättyjä tietoaaineistoja ei voida hallinnoida, luovuttaa tai ylipäätään käsitellä keskitetysti, vaan ne jäävät tiedonantomääräyksen antaneen viranomaisen haltuun.

Vaihtoehtoja pohdittaessa on huomioitava myös työnantajasektorin näkökulma. Nykylainsäädäntöön tukeutuminen ei vähentäisi työnantajasektorille manuaalisesta tiedonkeruusta muodostuvaa hallinnollista ja ajallista työtaakkaa. Vaikka opettajia koskevat tiedot pyrittäisiin tarkoitushakuisesti keräämään viranomaismääräysten eikä uuden lainsäädännön nojalla, työnantajapuoli joutuisi joka tapauksessa keräämään viranomaismääräyksen edellyttämät tietosisällöt viranomaiselle luovutettavaksi. Määräyspohjaiseen tiedonsaantiin tukeuduttaessa taustalla ei myöskään olisi tietovarantoa, johon aiemmin kerätyt tiedot olisi tallennettu, vaan samat taustatiedot jouduttaisiin mitä todennäköisimmin koostamaan uudelleen jokaisen uuden määräyksen kohdalla.

Yhteenvedona todettakoon, että selvitysryhmä katsoo, että nykylainsäädäntö ei sellaisenaan riitä toteuttamaan opettajarekisterille asetettuja tavoitteita. Sekä opettajarekisterin toteuttaminen että sille asetettavien tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät lainsäädännöllisiä muutoksia.

### 9.1.3 Opettajarekisteriä koskevien säännösten sijoittaminen

Opettajarekisterin perustaminen ei edellytä kokonaan uutta lakia, vaan opettajarekisteriä koskevat säännökset voitaisiin sisällyttää osaksi jotakin nykyistä erityislakia tai useampia erityislakeja. Sääntely voitaisiin esimerkiksi toteuttaa lisäämällä uusi luku johonkin jo olemassa olevaan erityislakiin, tai täydentämällä aiempia tietovarantoja koskevia säännöksiä siten, että ne laajennettaisiin kattamaan myös opettajarekisterin tietosisältö. Lakiteknisesti opettajarekisteri voisi siis olla osa jotakin toista tietovarantoa, tai se voisi muodostaa kokonaan oman kokonaisuutensa. Viranomaisten tiedonsaantioikeudet sen sijaan perustuisivat jo olemassa olevaan lainsäädäntöön. Tietojen muusta luovuttamisesta voitaisiin säätää laajentamalla KOSKI-luovutuspalvelua tai perustamalla kokonaan uusi luovutuspalvelu.

Opettajarekisteri olisi jo selvitysryhmän näkemyksen mukaisessa ensimmäisessä vaiheessaan (luku 6) kiinteästi kytköksissä opetushallinnon tietovarantoja sekä varhaiskasvatusta, perusopetusta ja toisen asteen koulutusta koskeviin erityislakeihin. Uuden tietovarannon

perustaminen edellyttääkin siis jo olemassa olevien tietovarantojen uudelleenarviointia. Lainvalmistelutyön yhteydessä on arvioitava erityisesti sitä, miten uusi tietovaranto saataisiin tarkoituksenmukaisella tavalla sovitettua yhteen aiemman sääntelyn kanssa, ja millaisia muutoksia nykyisiin säännöksiin olisi mahdollisesti tehtävä. Lisäksi on suunniteltava, miten uuden tietovarannon kytkökset esimerkiksi Virta- ja KOSKI-tietovarantoihin saadaan sekä teknisessä että hallinnollisessa mielessä toteutettua.

Selvitysryhmälle on selvitystyön yhteydessä käydyissä keskusteluissa esitetty muun muassa ajatus, jossa opettajarekisteri rakennettaisiin Varda-tietovarannon päälle siten, että oppijoita koskevat tiedot siirrettäisiin muualle. Eniten kannatusta on kuitenkin kenties saanut vaihtoehto, jossa uusi rekisteri rakennettaisiin KOSKI-tietovarannon yhteyteen. Opettajarekisterin perustamista harkittaessa on tarpeellista pohtia, pitäisikö nykyisten tietovarantojen tietosisältöjä ja rajoja määritellä uudelleen. Selvitysryhmä ei esitä sääntelytekniisiä vaihtoehtoja koskevia suosituksia, sillä se katsoo, että sopivin sijainti opettajarekisteriä koskeville säännöksille pitää arvioida laajempaa lainsäädännöllistä ja teknisiä rajapintoja koskevaa kokonaisharkintaa käyttäen.

## 9.2 Oikeasuhtaisuus ja tarpeellisuusarviointi

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelystä säättäminen edellyttää kansallisen liikkumavaran noudattamisen lisäksi myös sitä, että oikeusperusteessa määritellään henkilötietojen käsittelyn tarkoitus. Lainsäädännön on näiltä osin muutoinkin täytettävä yleisen edun mukainen tavoite, ja sen on oltava oikeasuhtaista sillä tavoiteltavaan oikeutettuun päämäärään nähden. Lakiteknisistä valinnoista riippumatta opettajarekisteri merkitsisi laajaa valtakunnallista rekisterinpitoa, jolla olisi vaikutuksia rekisteriin merkittävien henkilöiden tietosuoja koskeville oikeuksille ja vapauksille. Jotta opettajarekisteriä koskeva ehdotus olisi toteuttamiskelpoinen, jo suunnitteluvaiheessa on kiinnitettävä erityistä huomiota tietosuoja-asetukseen sekä rekisteröityjen tietosuojaoikeuksien toteutumiseen.

Selvitysryhmän näkemyksen mukaisen opettajatietovarantoon tallennettaville tiedoille suositellaan säädettäväksi ainakin seuraavat käyttötarkoitukset:

- koulutustarpeiden ennakointi,
- koulutuksen arviointi,
- tilastointi ja tutkimus,
- kasvatuksen ja koulutuksen kehittäminen sekä viranomaisten tehtävien tukeminen ja
- työnhakutilanteiden helpottaminen.

Tarvittaessa rekisterinpitäjälle, kuten OPH, voitaisiin säätää erikseen myös muiden tietoaineistojen tuottamisesta tietovarannon pohjalta. Esimerkiksi varhaiskasvatuslain 69 §:ssä säädetään erikseen tietoaineistojen tuottamisesta ja mahdollisuudesta yhdistää Varda-tietovarannon tietoja muihin viranomaisten tietoaineistoihin siinä tapauksessa, että yhdistettäviä tietoja ei luovuteta eteenpäin. Vaikka selvitysryhmä ei ota kantaa tällaisen tarkemman sääntelyn tarpeeseen, se suosittelee, että tällaisen tarkemman sääntelyn tarve punnitaan huolellisesti opettajarekisteriä koskevan jatkovalmistelun yhteydessä.

Vaihtoehtoja lainsäädännöllisiä toimenpiteitä edellyttävälle opettajarekisterille on esitelty luvuissa 8.3. ja 9.1.2. Eri vaihtoehtoihin ei juuri sisälly vaihtelua opettajien tietosuojakeuksien toteutumisen näkökulmasta. Myös vaihtoehtoihin tiedonkeruutapoihin niihin liittyy vastaavalla tavalla henkilötietojen käsittelyä, joskin sillä erotuksella, että käsittely ei niiden osalta tapahtuisi keskitetysti yhden rekisteriviranomaisen toimesta, vaan huomattavasti hajautetummin. Mikäli lainsäädäntövalmisteluun asti edetään, on eri vaihtoehtoja syytä punnita huolellisesti myös henkilötietojen käsittelyn osalta.

Vaikka varsinainen tarpeellisuus- ja oikeasuhtaisuuspunninta jääkin lainsäätäjän tehtäväksi, selvitysryhmän vahvan näkemyksen mukaan uusi tietovaranto tavoitteineen olisi yleisen edun mukainen. Tietotarve perustuu yleiseen etuun, eikä sitä ole nykyisillä keinoilla kyetty täyttämään (ks. tarkemmin luku 2). Tietovaranto tukisi muun muassa oikea-aikaisen, eheän ja riittävän tiedon saamista koulutuksen arviointia ja siihen liittyvää poliittista päätöksentekoa varten. Toisaalta opettajarekisteri voisi myös helpottaa alueellista yhteistyötä, ja tuoda nykyistä monipuolisemmat aineyhdistelmät tai kelpoisuudet entistä kattavammin ja tasapuolisemmin saataville. Ylipäätään opettajarekisterin avulla voitaisiin tuottaa opettajia koskevaa ajantasaista, yhteismitallista ja vertailukelpoista tietoa, jollaiselle on olemassa selkeästi tunnistettu tarve, mutta jota ei nykyisten tiedonkeruiden avulla ole mahdollista tuottaa. Erillisten tilastointiin ja seurantaan tarvittavien tiedonkeruiden tarve poistuisi, ja tietovarannon pohjalta voitaisiin myös turvallisesti tuottaa anonymisoituja tietoaineistoja.

Opettajarekisteri myös tasa-arvoistaisi tiedonkeruuta eri opettajaryhmien välillä, sillä varhaiskasvatussektorilla työskentelevästä opetushenkilöstöstä kerätään jo nyt tietoja lakisääteiseen Varda-tietovarantoon. Sen lisäksi opettajarekisteri vähentäisi päällekkäistä ja manuaalista tiedonkeruuta, ja mahdollistaisi suoraan opettajilta kerättävien tietojen minimoimisen. Tiedot säilytettäisiin tietoturvallisesti ja keskitetysti, ja osa niistä voitaisiin mahdollisesti avata myös tietojen kohteen itsensä hyödynnettäväksi. Opettajarekisteri voisi vähentää tietoaineistojen hajanaisuutta, minimoida erillisten tiedonkeruiden tarvetta ja parantaa opettajia koskevien tietojen eheyttä, saatavuutta ja luottamuksellisuutta. Lisäksi sen avulla voitaisiin luoda pohjaa lainsäädäntöuudistuksiin liittyvien vaikutustusten arviointien tekemiseen, ja samalla vahvistaa yhteiskunnallisen päätöksenteon perustumista laadukkaaseen ja oikea-aikaiseen tutkimustietoon.

Tässä yhteydessä on kenties syytä nostaa esiin, että opettaja-nimikettä ei ole suojattu lailla, eikä opettajan ammatinharjoitusoikeutta voida vastaavalla tavalla rajoittaa rikkeiden perusteella kuin esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöiden kohdalla. Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä säädetään jo varsin kattavasti lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetussa laissa (504/2002). Selvitysryhmä ei ole arvioinut erilaisten valvontafunktioiden liittämistä opettajarekisteriin, eikä esimerkiksi opettajan saamien huomautusten tai varoitusten seuranta olisi muutoinkaan linjassa niiden tarkoitusten kanssa, joita selvitysryhmä on katsonut tarpeelliseksi opettajarekisterille ehdottaa.

### 9.3 Vastuiden jakautuminen

Henkilötietojen käsittelyyn, kuten tietojen tallentamiseen tietovarantoon ja tietovarannon tietosisältöjen ylläpitämiseen, liittyy tiettyjä tietosuojasetuksen käsitteistön mukaisia rooleja. Koska rekisterinpitäjän, yhteisrekisterinpitäjän sekä henkilötietojen käsittelijän rooleihin liittyy kaikkiin omanlaisiaan vastuita ja velvoitteita, on roolitus syytä selkeyttää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tietovarannon perustamiseen liittyvää alustavaa valmistelua. Roolien määrittelyssä on suositeltavaa käyttää alusta asti tietosuojasetuksen mukaista käsitteistöä, eikä sen näkökulmasta tuntemattomia käsitteitä, kuten ”tekninen ylläpitäjä”, tulisi käyttää ollenkaan.

*Rekisterinpitäjä* on tietosuojasetuksen 4 artiklan mukaan se henkilö, oikeushenkilö, viranomainen, virasto tai muu elin, joka määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot yksin tai yhdessä toisten kanssa. Jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat tietosuojasetuksen 26 artiklassa tarkoitettuja yhteisrekisterinpitäjiä. Koska opettajarekisteri olisi lakisääteinen tietovaranto, johon liittyvän henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään lainsäädännön tasolla, sallii tietosuojasetus rekisterinpitäjistä ja mahdollisten yhteisrekisterinpitäjien välisestä vastuunjaosta säättämisen kansallisessa lainsäädännössä. Yhteisrekisterinpitäjien välisestä vastuunjaosta on säädettävä selkeästi, ja siitä on kerrottava läpinäkyvästi.

Opetushallinnon olemassa oleviin tietovarantoihin liittyvät roolit on määritelty varsin yhtenevällä tavalla siten, että rekisterinpitäjän vastuu jakaantuu yhteisrekisterinpitäjien kesken. Tietovarantojen yleinen toiminta ja tekninen käyttöyhteys tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten on Virta-tietovarantoa lukuun ottamatta säädetty OPH:n tehtäväksi. Virta-tietovarannon ylläpidosta vastaava taho on OKM. Rekisteröityjä koskevien tietojen tallentaminen sekä tallennettavien tietojen eheyden varmistaminen ja mahdolliset oikaisut on sen sijaan pääosin säädetty työnantajaorganisaatioiden vastuulle. Selvitysryhmä katsoo, että vastaava määrittely olisi tarkoituksenmukainen myös opettajarekisterin osalta. Opettajarekisterillä ei siis olisi yhtä yksittäistä rekisterinpitäjää, vaan sopiva

viranomainen, kuten OPH, ja työnantajaorganisaatiot toimisivat tietovarannon yhteisrekisterinpitäjinä. Vastuunjaosta säädettäisiin nimenomaisesti opettajarekisteriä koskevien säännösten yhteydessä.

*Henkilötietojen käsittelijä* on tietosuoja-asetuksen 4 artiklan määritelmän mukaisesti taho, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän tai yhteisrekisterinpitäjän lukuun toimeksiantosopimuksen mukaisesti. Esimerkiksi Virta-opintotietopalvelun kehittäjänä ja ylläpitäjänä toimii CSC. Henkilötietojen käsittelijästä ei ole tarpeen säätää erikseen, vaan palvelut voidaan lähtökohtaisesti hankkia miltä tahansa tietosuoja-asetuksen vaatimukset täyttävältä luotettavalta toimijalta. Henkilötietojen käsittelijän käytöstä ja henkilötietojen käsittelyn ulkoistamisesta säädetään tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa. Luonnollisesti huomioitavaksi tulee myös hankintalainsäädäntö.

Tässä yhteydessä on kenties syytä huomauttaa, että henkilötietojen käsittelyyn liittyvien roolien vastuista ja velvoitteista säädetään kattavasti tietosuoja-asetuksessa. Esimerkiksi rekisterinpitäjän velvollisuus informoida rekisteröityjä heidän henkilötietojensa käsittelystä tai varmistaa henkilötietojen käsittelyn asianmukainen turvallisuus perustuvat suoraan tietosuoja-asetukseen. Sen vuoksi näistä seikoista ei ole tarpeen eikä lähtökohtaisesti edes voisikaan säätää erikseen. Kaikkien henkilötietojen käsittelyn kanssa tekemisissä olevien tahojen, kuten myös työnantajien ja valtion viranomaisten, on tullut noudattaa tietosuoja-asetusta toukokuusta 2018. Tämän vuoksi selvitysryhmä ei esittele tietosuoja-asetuksen yleissisältöä tai henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuteen liittyviä velvoitteita sen tarkemmin.

## 9.4 Tietojen tallentaminen opettajarekisteriin

### Tietosisältö

Selvitysryhmä on esitellyt opettajarekisterille ehdottamansa tietosisällön luvussa 7.3. Tietosisältö perustuu siihen, mikä on tarpeellista opettajarekisterille arvioitujen tavoitteiden ja tarkoitusten saavuttamisen kannalta. Lakisääteisen tietovarannon sisällöstä eli käsiteltävistä henkilötiedoista on säädettävä erikseen. Osa opettajarekisterin tiedoista haettaisiin suoraan lakisääteisistä tietovarannoista teknisten rajapintojen kautta, kun taas osa tiedoista tulisi rekisteröidyn työnantajalta.

Jotta henkilötietojen tallentaminen tietovarantoon olisi lainsäädännöllisesti kestäväällä pohjalla ja täyttäisi tietosuoja-asetuksen vaatimukset, tallentamisvelvollisuuden olemassaolon suhteen ei tule jäädä epäselvyyksiä tai harkinnanvaraa. On tärkeää, että varsinainen velvoite tietojen tallentamiseen perustuu laintasoiseen säädökseen. Velvoitteen toteuttamisen tarkemmista yksityiskohdista voidaan kuitenkin tarvittaessa säätää täsmentävästi

asetustasolla. Esimerkiksi opettajarekisteriin merkittävää sisältöä, kuten tietovarantoon kussakin vaiheessa merkittävien tietyt kelpoisuusehdot täyttävien henkilöiden ryhmiä, voidaan tarkentaa asetuksella tai viranomaisen määräyksellä. Sama koskee myös tallentamisprosessiin liittyviä teknisiä yksityiskohtia ja tietojen pitämistä ajantasaisina. Vastuu työnantajasektorin tallentamien henkilötietojen täsmällisyydestä pitäisi luonnollisesti säätää työnantajaorganisaatiolle itselleen.

Selvitysryhmän ehdotus rekisterin tietosisällöksi ei sisällä tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tällaisia erittäin arkaluonteiseksi katsottavia henkilötietoja ei voitaisi johtaa ehdotetusta tietosisällöstä edes epäsuorasti. Vaikka tietovarantoon tallennettaisiinkin ajalliset tiedot opettajan pidemmästä poissaolosta työelämästä, poissaolon syytä ei määriteltäisi ollenkaan, jotta rekisteriin ei tallentuisi edes epäsuorasti tietoja opettajan terveydentilasta tai elämäntilanteesta. Henkilötietojen käsittely perustuisi siten kokonaisuudessaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklaan, eikä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaista täydentävää oikeusperustetta tarvittaisi. Selvitysryhmän näkemys opettajarekisteristä ei myöskään sisällä yksittäisiin rekisteröityihin kohdistuvia valvontafunktioita. Siten myöskään rikostuomioiden ja rikkomusten käsittelyyn liittyvää tietosuoja-asetuksen 10 artiklaa tai sitä täydentäviä tietosuojalain pykäläiä ei tarvitsisi huomioida.

### Rekisteröityjen ryhmät

Selvitysryhmän ehdotuksen mukaan opettajarekisteriin merkittäisiin sen ensimmäisessä vaiheessa luvussa 7.1. tarkemmin määritellyt henkilöt. Selvitysryhmä katsoo, että rekisteriin tallennettavat henkilöt määräytyisivät heidän työtehtäviensä perusteella. Tietovarantoon tallennettaisiin kaikki henkilöt, jotka työskentelevät opetus- ja ohjaustehtävissä varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa, perusopetuksessa ja lukio- tai ammatillisessa koulutuksessa, rehtorit ja johtajat mukaan lukien. Myös aikuiskasvatus, vapaa sivistystyö ja taitteen perusopetus olisivat mukana. Tietovarantoon ei selvitysryhmän ehdotuksen mukaan ainakaan vielä tietovarannon perustamisen alkuvaiheessa tallennettaisi kolmannen asteen koulutuksen parissa työskentelevien henkilöiden tietoja.

### Säilytysaika

Opettajarekisteriin merkittävillä henkilötiedoille on määriteltävä säilytysaika. Säilytysaika on tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisesti määriteltävä sen mukaan, miten kauan henkilötietojen säilyttäminen on tosiasiallisesti tarpeen. Toisin sanoen säilytysajat tulee aina määrittää mahdollisimman lyhyiksi. Eri tiedoille voidaan niiden käyttötarpeen perusteella määrittellä eri säilytysajat. Kun säilytysaika päättyy, tietovarantoon tallennettavat tiedot on joko hävitettävä tai anonymisoitava peruuttamattomalla tavalla. Säilytysaika voidaan kirjoittaa kahdella eri tavalla: joko tietyn ajanjakson päättymisen mukaan tai siten, että

sääntelystä käy selkeästi ilmi kriteerit, joiden mukaan henkilötietojen säilytysajan pituus määräytyy. Säilytysaika voitaisiin eri tietoryhmien osalta kytkeä esimerkiksi rekisteriin merkityn henkilön kuolemaan, ammatinharjoittamisen lopettamiseen tai mahdolliseen vapaaehtoiseen tietojenjakoalustaan liittyvissä tapauksissa jopa siihen, että rekisteröity peruuttaa suostumuksensa.

Säilytysajoista säädettäessä jokaiseen muuttujaan liittyvä tiedontarve on arvioitava erikseen varsinkin silloin, kun lähtökohdaksi asetetaan pysyvässä säilytys. Selvitysryhmä katsoo, että opettajarekisteriin merkittävät tiedot tulisi lähtökohtaisesti säilyttää pysyvästi, sillä kyse on koulutuksen arvioinnin ja seurannan sekä tilastoinnin ja tutkimuksen kannalta arvokkaista tiedoista. Säilytysaika kytkeytyy yleisen edun mukaisiin tarpeisiin ja niiden toteuttamiseen. Myös valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain mukaisten tietovarantojen, jotka toimivat opettajarekisterin kannalta tärkeänä tietolähteenä, tiedot säilytetään pysyvästi. Käytännössä säilytysajoista voitaisiin näiltä osin säätää viittaamalla kyseisen lain säännöksiin.

Tietovarantoon merkittävien henkilötietojen pysyvä säilyttäminen on perusteltavissa silloin, kun tiedot ovat luonteeltaan hitaasti muuttuvia ja muutoinkin sellaisia, että niitä tarvitaan selkeästi jonkin viranomaistehtävän toteuttamiseen myös tulevaisuudessa. Tietovarannosta luovutettaisiin tietoja vain lakisääteisten tiedonsaantioikeuksien nojalla ja käyttöoikeudellisina aineistoina tilastointi- ja tutkimustarkoituksiin, eikä tietoja käytettäisi yksittäistä henkilöä koskevaan päätöksentekoon. Pysyvällä säilytyksellä ei siten olisi suoraa vaikutuksia rekisteröidyn oikeuksille tai vapauksille. Esimerkiksi ammatinvaihdoksella ei siten lähtökohtaisesti olisi merkitystä yksittäisen rekisteröidyn henkilötietojen säilyttämiseen.

Selvitysryhmä toivoo, että lainsäätäjä huomioisi säilytysajoista säädettäessä, että mahdollisimman pitkäaikainen säilytys edistäisi tutkimukseen ja tilastointiin liittyvien hyötyjen saavuttamista. Osa opettajarekisteriin työnantajan ilmoituksen perusteella merkittävistä tiedoista on kuitenkin sellaisia, että niitä ei välttämättä ole perusteltua säilyttää tietovarannossa pysyvästi. Esimerkiksi opettajalle ilmoitettuja yhteystietoja (kuten sähköpostiosoite) ei liene syytä säilyttää enää sen jälkeen, kun vastaavista tiedoista on saatu tuoreempaa tietoa, tai kun henkilö on menehtynyt. Pysyvä säilytys olisi kuitenkin mahdollista Kansallisarkiston päätöksellä.

Koska tietovarantoon liittyvä henkilötietojen käsittely perustuisi tiukasti yleiseen etuun nojautuvaan lakisääteiseen veloitteeseen, rekisteröidyillä ei tietosuojasetuksen 17 ja 21 artiklan nojalla olisi oikeutta vaatia henkilötietojensa poistamista eikä oikeutta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä tietovarannolle säädettyihin tarkoituksiin. Rekisteröity voisi vaatia henkilötietojensa käsittelyn lopettamista ainoastaan niiltä osin, kuin kyse olisi opettajarekisterin yhteyteen mahdollisesti rakennettavasta suostumusperustaiseen luovutukseen perustuvasta portaalista (ks. tarkemmin luku 8.5). Tietosuojasetuksen 7



artiklan nojalla suostumus voidaan peruuttaa milloin tahansa, eli kyseinen henkilö voisi milloin tahansa päättää, että häntä koskevat tiedot eivät enää näykään työnantajasektorille tai muille tahoille, joille hän on aiemmin päättänyt tietojaan jakaa. Jos opettaja pystyisi oma-aloitteisesti lisäämään portaaliin itseään koskevia lisätietoja esimerkiksi potentiaalisille työnantajille näytettäväksi, tällaisille tiedoille olisi määriteltävä muihin tarkoituksiin kerättäviin tietoihin nähden erilliset säilytysajat, koska niillä olisi eri käyttötarkoitus kuin tietovarantoon suoraan lain nojalla merkittävillä henkilötiedoilla.

## Tietoturva

Tietoturvasta huolehtiminen on kaiken henkilötietojen käsittelyn perusedellytys, eikä opettajarekisterin perustaminen ole siihen nähden poikkeus. Vaikka tietosuoja-asetuksessa tai muussa laissa ei säädetään tarkalleen, minkälaisia toimenpiteitä edellytetään, tietoturvasta huolehtiminen on yhtenä tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisista tietosuojan peruseräkkeistä (”eheys ja luottamuksellisuus”) yksi henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden tärkeimmistä lähtökohdista. Henkilötiedot pitää aina suojata luvattomalta ja lainvastaiselta käsittelyltä sekä vahingossa tapahtuvalta häviämiseltä, tuhoutumiselta tai vahingoittumiselta. Tietosuoja-asetuksen 32 artikla edellyttää, että tarvittavat organisaattoriset ja tekniset turvatoimet määritellään riskilähtöisesti, eli ne on mitoitettava henkilötietojen käsittelyyn liittyvien riskien pohjalta siten, että asianmukainen turvallisuustaso pystytään takaamaan. Muiden kuin henkilötietojen turvalliseen käsittelyyn sovelletaan viranomaistoiminnassa ensisijaisesti lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, tiedonhallintalaki).

Tietovarannon tietoturvasuhteeseen liittyvät velvollisuudet määräytyvät rekisterinpitäjälle tietosuoja-asetuksessa ja tiedonhallintayksikölle tiedonhallintalaissa säädettyjen yleisvelvoitteiden mukaisesti. Niistä ei siis ole tarpeen säätää erikseen opettajarekisteristä säätämisen yhteydessä. Lainsäädäntötyön yhteydessä riittää, että vastuu tietovarannon tietoturvasuhteesta on selkeästi kohdennettu, ja että tietoturvasuhteeseen liittyvät vaatimukset huomioidaan asianmukaisesti myös mahdollisia tietojärjestelmähankintoja koskevissa sopimusehdoissa.

Opettajarekisterin tietoturvatoimien suunnittelussa ja toteutuksessa voitaisiin tietovarannon teknisestä rakenteesta riippumatta hyödyntää jo olemassa olevista tietovarannoista saatuja kokemuksia, koska eri opetushallinnon tietovarantoihin kohdistuvat riskit sekä niiden vähentämiseksi tarvittavat teknis-hallinnolliset turvatoimet lienevät keskenään hyvin identtisiä. Tärkeintä on, että asianmukainen turvallisuustaso on varmistettu ja turvatoimien toimivuus testattu ennen kuin tietovaranto otetaan käyttöön, jotta henkilötietojen turvallisuus on taattu alusta asti. Selvitysryhmän tiedossa ei ole nykyisiin tietovarantoihin kohdistuneita vakavia tietoturvariskejä.

## Rekisteröityjen oikeudet

Rekisteröityjen oikeuksista säädetään pakottavasti tietosuoja-asetuksessa, eikä niistä ole tarpeen säätää erikseen. Alla käydään kuitenkin vielä selvyden vuoksi läpi tiettyjen rekisteröidyn oikeuksien soveltuminen ehdotettuun opettajarekisteriin liittyvään henkilötietojen käsittelyyn. Selvitysryhmä ei tunnista tarvetta pyrkiä poikkeamaan rekisteröityjen oikeuksista tietosuoja-asetuksen poikkeamisperusteiden tai kansallisen tietosuojalain nojalla.

Opettajarekisteriin merkityillä henkilöillä olisi tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukainen oikeus tarkastaa rekisteriin merkityt henkilötietonsa. Lisäksi heillä olisi tietosuoja-asetuksen 16 artiklan mukainen oikeus vaatia itseään koskevien puutteellisten tai virheellisten henkilötietojen oikaisua. Kyseisten oikeuksien käyttämistä koskevien rekisteröityjen pyyntöjen käsittely olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa keskitetysti, eli vastuu niiden toteuttamisesta olisi tietovarannon toiminnasta vastaavalla rekisterinpitäjällä. Käytännössä molemmat pystyttäisiin tehokkaimmin toteuttamaan siten, että rekisteröity pystyisi tunnistautumisen jälkeen sekä tarkastamaan henkilötietonsa että pyytämään niihin oikaisua jonkinlaisen sähköisen palvelun kautta. Selvitysryhmän näkemyksen mukaan tarkastus- ja oikaisusoikeus tulisi nähdä henkilötietojen eheyden varmistamista tukevana välineenä, ja niiden käyttö tulisikin siksi tehdä mahdollisimman helpoksi.

Rekisteröidyn oikeus vaatia henkilötietojen poistamista tai vastustaa henkilötietojen käsittelyä on suljettu pois tietosuoja-asetuksen 17 ja 21 artiklojen nojalla, sillä kumpaakaan oikeutta ei sovelleta silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu lakisääteiseen velvoitteeseen. Opettajarekisteriin merkityillä henkilöillä ei siis olisi oikeutta vaatia itseään koskevien henkilötietojen poistamista tai henkilötietojen käsittelyn lopettamista. Henkilötietojen käsittelyn perustumisesta lakisääteiseen velvoitteeseen seuraa, että myös tietosuoja-asetuksen 20 artiklan mukainen oikeus siirtää henkilötietoja järjestelmästä toiseen on poissuljettu. Mikäli lainsäätäjät tai tarkastusoikeuden toteuttamisesta vastaava rekisterinpitäjä tarpeelliseksi katsoo, henkilötietojen tarkastamista koskevan palvelun yhteyteen voitaisiin varsinaisen siirto-oikeuden puuttumisesta huolimatta luoda toiminnallisuus, jonka kautta rekisteröity voisi ladata itseään koskevat tiedot sähköisessä muodossa.

## 9.5 Tietojen luovuttaminen ja tiedonsaantioikeudet

Selvitysryhmä ehdottaa, että opettajarekisteriin tallennettujen tietojen luovuttaminen järjestettäisiin samalla tavalla kuin muissakin vastaavissa tietovarannoissa. Henkilötietojen luovuttaminen opettajarekisteristä ei poikkeaisi lähtökohdiltaan siitä, mitä esimerkiksi varhaiskasvatuslain 73 §:ssä tai valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 11 c, 26 tai 29 §:ssä säädetään. Lähtökohtaisesti tiedonsaantioikeuksien toteuttaminen järjestettäisiin keskitetysti luovutuspalvelusta teknisten rajapintojen kautta.

Kenties yksinkertaisin toimintatapa olisi laajentaa olemassa olevaa KOSKI-luovutuspalvelua siten, että myös opettajatietojen luovuttaminen tapahtuisi sen välityksellä. Tarkoituksenmukaisin ratkaisu riippuu kuitenkin pitkälti siitä, miten opettajarekisteriä koskevat säännökset ylipäättään sijoitetaan. Vastuu tietojen luovuttamisesta ja luovutusten lainmukaisuusarviointista olisi joka tapauksessa luovutuspalvelusta vastuulliseksi rekisterinpitäjäksi säädetyllä viranomaisella. KOSKI-luovutuspalvelun kautta tapahtuvien luovutusten osalta vastuullinen rekisterinpitäjä on OPH.

### **Tarkoitukset, joihin tietoja voidaan luovuttaa**

Tietosuoja-asetuksen mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti opettajarekisterin tietojen luovuttamisesta vastaava viranomainen ei voisi edes päätöksellään luovuttaa rekisteristä tietoja muihin kuin laissa erikseen säädettyihin käyttötarkoituksiin. Tietovarannosta ei luovutettaisi massamuotoisesti henkilötietoja suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten edes henkilön itsensä suostumuksella. Sama lähtökohta on omaksuttu muissakin opetushallinnon tietovarannoissa. Sen sijaan selvityseryhmä katsoo, että rekisteröidylle pitäisi luoda mahdollisuus avata tiettyjä henkilötietojen haluamiensa tahojen nähtäväksi silloin, kun hänellä on puhtaasti vapaaehtoisuuteen perustuva intressi tehdä niin.

Se taho, jolle luovutetaan henkilötietoja lakisääteisestä rekisteristä vastaanottajalle kuuluvien tiedonsaantioikeuksien perusteella, vastaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta omassa toiminnassaan. Kun siis esimerkiksi opettajarekisteristä luovutettaisiin tietoja tutkimuslaitokselle tai muulle vastaanottajalle, vastaanottaja itse vastaa vastaanottamiensa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta ja asianmukaisista suojoitoista. Mikäli lainsäätäjä tarpeelliseksi katsoo, opettajarekisteristä luovutettavien henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin kohdistuvista rajoituksista sekä muista tarpeellisista toimenpiteistä, joilla henkilötietojen käsittelyn laillisuus ja turvallisuus voidaan varmistaa, on mahdollista säätää vielä erikseen.

### **Tahot, joille tietoja voidaan luovuttaa**

Opettajarekisteristä säätämisen yhteydessä ei siis olisi tarpeen luoda uusia tiedonsaantioikeuksia, vaan oikeus saada tietovarannosta tietoja perustuisi yleislainsäädäntöön tai muuta tietoihin oikeutettua tahoja koskevaan erityislainsäädäntöön. Lisäksi henkilötietoja voitaisiin myös niin sanotusti luovuttaa rekisteröidylle itselleen. Tietovarannosta rekisterinpitäjänä vastuussa olevan viranomaisen tulee huolehtia, että rekisteriin merkittyjen tietojen luovutuksista kerätään tarpeelliset lokitiedot tiedonhallintalain 17 §:n mukaisesti.

Viranomaiset, joilla on lakisäateinen oikeus tietovarantoon tallennettaviin tietoihin, voisivat luovutuspalvelun avulla muodostaa omiin tarpeisiinsa soveltuvia tietoaineistoja. Lisäksi tietoja voitaisiin luovuttaa luovutuspalvelun kautta myös tieteelliseen ja historialliseen tutkimukseen sekä tilastointiin siten kuin tietosuoja-asetuksessa, tietosuojalaissa ja julkisuuslaissa säädetään. Vastaanottajalla olisi oikeus saada opettajarekisteristä tietoja salassapitosäännösten estämättä siinä määrin kuin se on asianomaisen tahon tehtävien hoitamiseksi. Lähtökohtaisesti opettajarekisteriin ei kuitenkaan olisi tarkoitus merkitä salassa pidettävä tietoja.

### **Ei mahdollisuutta selailuun**

Kuten yllä on kuvattu, opettajarekisteristä luovutettaisiin henkilötietoja massamuotoisesti ainoastaan lakisäateisten tiedonsaantioikeuksien perusteella. Henkilötietoja ei siis ole tarkoitus tai ylipäätään edes mahdollista saattaa rajoituksettomasti yleisön tai esimerkiksi kaupallisten toimijoiden saataville, sillä se olisi vastoin tietosuojalainsäädäntöä ja rajoitetaisi kohtuuttomasti myös tietosuojaan liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia.

Terveystietojen ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 24 c §:ssä säädetään julkisesta tietopalvelusta (JulkiTerhikki), jonka kautta kuka tahansa voi yksittäisenä hakuna tarkastella tiettyjä terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin merkittyjä tietoja, kunhan hän tietää rekisteriin merkityn henkilön nimen tai rekisteröintinumeron. Opettajarekisteriin merkittyihin kelpoisuustietoihin ei liity vastaavanlaista perustavanlaatuista julkista ja valtiollista valvontaintressiä kuin terveydenhuollon ammattihenkilörekisterissä, eikä opettajan ammatin harjoittamisoikeus ole luvanvarainen.

Selvitysryhmä katsoo, että JulkiTerhikin kaltaisen julkisen tietopalvelun perustaminen ei opettajarekisterin kohdalla ole tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla tarpeellista tai oikeasuhtaista eikä siten myöskään lainmukaista.

### **Suhde julkisuuslakiin**

Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki) tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslaki on yleislaki, joka tulee sovellettavaksi myös mahdolliseen opettajarekisteriin. Sen 9 §:n nojalla jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Selvitysryhmän näkemys opettajarekisterin tietosisällöstä ei sisällä salassa pidettäviä henkilötietoja, eli kenellä tahansa on suoraan julkisuuslain nojalla mahdollisuus pyytää opettajarekisteriin merkittyjä tietoja. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että vaikka julkisuuslaki antaa jokaiselle oikeuden saada tieto opettajarekisteriin merkitystä tiedosta, se ei merkitse mahdollisuutta selailla tietoja vapaasti tai omaehtoisesti, vaan tiedonsaantioikeuden käyttäminen edellyttää erillistä pyyntöä, jonka rekisteristä vastaava viranomainen toteuttaa.

Siinä missä valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa ei ole säädetty poikkeuksia julkisuuslakiin, varhaiskasvatuslaki sisältää Varda-tietovarantoa koskevan poikkeuksen yleisen julkisuusperiaatteen toteuttamiseen. Varhaiskasvatuslain 65 §:ään kirjatun poikkeuksen seurauksena Vardasta luovutetaan tietoja vain sähköisessä muodossa luovutuspalvelun kautta, ja muussa kuin sähköisessä muodossa olevia tietoja voi saada ainoastaan henkilötiedot tietovarantoon merkinneeltä työnantajataholta.

Selvitysryhmä ei ole havainnut tarvetta poiketa julkisuuslain säännöksistä opettajarekisteristä säädettäessä. Ratkaisua puoltaa myös se, että tällä tavalla esimerkiksi lapsen vanhemmilla olisi mahdollisuus tiedustella opettajien koulutus- ja taustatietoja tavalla, joka yhteensovittaa sekä julkisuusperiaatteen että opettajien tietosuojaoikeuksien toteutumisen. Julkisuuslaista poikkeamisen välttäminen tuo opettajarekisterille muualla kuin Suomessa käytössä olevien ns. pätevyysrekisterien elementtejä ilman, että tällaista rekisteriä tarvitsee erikseen perustaa.

### Suostumusperustaiset luovutukset

Selvitysryhmä ehdottaa, että opettajarekisteristä voitaisiin luovuttaa henkilötietoja rekisteröidyn itsensä käytettäväksi siten, että hänellä olisi mahdollisuus avata omia tietojaan myös muille kuin niihin lakisääteisen tiedonsaantioikeuden omaaville tahoille. Selvitysryhmä katsoo, että opettajarekisteristä suostumuksen perusteella tehtäviä tietojen luovutuksia ei tule rajata, vaan henkilö voisi päättää itse, kenelle hän tahtoo jakaa tietojaan. Vastaava mahdollisuus sisältyy myös KOSKI-luovutuspalveluun, josta tietoja voidaan valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 29 §:n mukaisesti luovuttaa henkilön antaman suostumuksen nojalla teknisen rajapinnan avulla tai muussa sähköisessä muodossa.

Silloin, kun opettajarekisteriin merkitty henkilö haluaisi luovuttaa omia tietojaan haluamalleen vastaanottajalle, kyseisen henkilötietojen käsittelytoimen eli vapaaehtoisen luovuttamisen oikeusperusteena olisi rekisteröidyn suostumus. Tietosuojasetuksen 6 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta voi säätää kansallisesti vain silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjälle kuuluvan lakisääteisen veloitteen noudattamiseen, yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseen tai julkisen vallan käyttämiseen. Tämä merkitsee sitä, että pätevä suostumus ja siihen liittyvät menettelyvaatimukset määräytyvät suoraan tietosuojasetuksen suostumusta ja sen hankintaa koskevien 4 ja 7 artiklojen mukaan. Toisin sanoen suostumuksen on oltava vapaaehtoinen, yksilöity, tietoinen ja yksiselitteinen tahdonilmaisuuksella, rekisteröidyn on annettava se aktiivisin toimenpitein. Lisäksi suostumuksen pitää olla peruutettavissa milloin tahansa. Suostumusperustaisen luovutusmekanismin rakentaminen edellyttääkin käytännössä siis toimivaa suostumushallintajärjestelmää.

KOSKI-tietovarannon opinto- ja suoritustietojen jakaminen tapahtuu siten, että rekisteröity kirjautuu pankkitunnuksella, mobiilivarmenteella tai sirullisella henkilökortilla sähköiseen Oma Opintopolku -palveluun. Kirjautumisen jälkeen henkilö pystyy luomaan ns. jakolinkin, jonka avulla hän voi näyttää suoritustietojaan haluamilleen henkilöille. Linkin luomisen yhteydessä on mahdollista valita, miten kauan linkki säilyy voimassa. Henkilö pystyy milloin tahansa poistamaan linkin käytöstä.

Oma Opintopolku -palvelussa käytettävää linkkipohjaista tietojenjako mahdollisuutta voitaisiin hyödyntää myös opettajarekisterissä. Toisaalta on kuitenkin huomioitava, että selvitysryhmän opettajarekisterille ehdottamana tietosisältö sisältää opintotietojen lisäksi myös henkilön työsuhdetta koskevia tietoja. Jakomahdollisuutta saattaa siten olla tarpeen rajoittaa jo järjestelmän tasolla, tai vähintäänkin antaa rekisteröidylle mahdollisuus kontrolloida jaettavia tietosisältöjä tietotyyppi kerrallaan. Esimerkiksi pitkä poissaolo työtehtävistä on tieto, jonka jakamismahdollisuutta olisi kenties jo oletusarvoisesti syytä rajoittaa, koska sen jakaminen harvemmin tukee henkilön omia intressejä.

Koska opettajan kelpoisuuden tai työhistorian varmistamisessa ei ole yhtä kyse yhtä kattavasta syväluotauksesta kuin esimerkiksi turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) tarkoitettussa turvallisuusselvityksessä, työnantajan aloitteesta tapahtuvan kelpoisuuden selvittämisen edellytyksistä ei liene tarpeen säätää sen tarkemmin kuin siten, että opettaja voi suostumuksellaan antaa kelpoisuustietonsa haluamansa tahon nähtäväksi. Teoriassa luovutuspalvelun yhteyteen voitaisiin rakentaa myös jonkinlainen tekninen alusta, jonka kautta henkilö voisi yhdellä klikkauksella jakaa omia tietojaan esimerkiksi tietylle maantieteelliselle alueelle sijoittuneiden potentiaalisten työnantajien käyttöön. Tällöin voitaisiin tukea myös opettajien työllistymistä. Selvitysryhmä kuitenkin tiedostaa, että tällaisen työnhakutarkoituksia tukevan alustan tekninen toteutus voi olla haastavaa, eikä siksi suosittele sen ottamista mukaan vielä opettajarekisterin ensimmäisessä vaiheessa.

## 9.6 Ennakkokuulemisten ja muiden valmistelevien toimenpiteiden tarve

Mikäli opettajarekisteriä koskevaa lainsäädäntöä ryhdytään valmistelemaan ja työ etenee hallituksen esitystä koskevaksi luonnokseksi asti, on virkatyönä tehtävän lainvalmistelutyön jälkeen luvassa normaali lausuntokierros, jossa luonnoksesta pyydetään kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä. Eri sidosryhmät pääsevät siten antamaan oman näkemyksensä opettajarekisteristä ja sen toteuttamistavoista. Lausuntomahdollisuus on kaikille avoin, eli kaikki asiasta kiinnostuneet pääsevät viimeistään tässä vaiheessa ilmaisemaan kantansa, vaikka eivät olisikaan olleet mukana opettajarekisteriselvityksessä.

Opettajarekisteri olisi lakisääteinen valtakunnallinen tietovaranto. Selvitysryhmän tiedossa ei ole, että kansallinen tietosuojan valvontaviranomainen eli tietosuojavaltuutettu olisi ottanut kantaa opettajarekisteriin tietosuoja-asetuksen sovellettavaksi tulon jälkeen. Selvitysryhmä suosittelee, että tietosuojavaltuutettua kuultaisiin alustavasti heti opettajarekisteriin liittyvien ylätason linjausten vahvistuttua riippumatta siitä, olisiko ennakkokuuleminen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta pakollista vai ei.

Tietosuoja-asetus edellyttää erillisen tietosuojan vaikutustenarvioinnin (DPIA, Data Protection Impact Assessment) tekemistä, jos suunniteltu henkilötietojen käsittely todennäköisesti aiheuttaa korkean riskin ihmisten oikeuksille ja vapauksille. Vaikutustenarviointi on normaalia kattavampi tietosuojariskien arviointi, jonka tavoitteena on tunnistaa käsittelyyn liittyvät riskit ja alentaa ne hyväksyttävälle tasolle. Vaikka valtakunnallisen rekisterin perustaminen itsessään ei kuulu vaikutustenarviointia edellyttävien käsittelytoimien listalle, vaikutustenarviointi on laadittava aina, kun tietyt kynnysehdot täyttyvät. Yksi vaikutustenarviointia kaikissa skenaarioissa puoltava tekijä on opettajarekisteriin liittyvä henkilötietojen käsittelyn laajamittaisuus, mutta se ei vielä yksistään velvoita vaikutustenarvioinnin laatimiseen, vaan käsittelyyn tulisi liittyä myös jokin toinen korkean riskin osatekijä. Se, löytyykö riskitekijöitä lisää, riippuu puhtaasti siitä, millaiseksi opettajarekisteri muoutuu lainvalmistelijan käsissä. Jos vaikutustenarviointi tulee tarpeelliseksi, se on tehtävä ennen tietovarannon käyttöönottoa. Soveltuvien osin voidaan hyödyntää aiemmin perustettuja tietovarantoja koskevia vaikutustenarviointeja. Mikäli vaikutustenarviointi paljastaa sellaisen korkean riskin, jota ei pystytä alentamaan, edellyttää tietovarannon käyttöönotto valvontaviranomaisen ennakkokuulemistä.

## LIITE 1: Ohjausryhmä

Selvityshankeen ohjausryhmän puheenjohtajana toimi opetusneuvos Marjo Vesalainen, opetus- ja kulttuuriministeriöstä (OKM). Ohjausryhmän jäsenet olivat:

- Rovaniemen koulutuskuntayhtymän johtaja Saija Niemelä-Pentti, AMKE ry
- Tiedekuntapäällikkö Anu Warinowski, Turun yliopisto, kasvatustieteiden tiedekunta
- Opintokoordinaattori Viive Toomesaar, Helsingin yliopisto, kasvatustieteellinen tiedekunta
- Johtaja Hanna Ilola, TAMK Ammatillinen opettajakorkeakoulu, Pedagogiset ratkaisut
- Pedagogiikan osaamisaluejohtaja Mika Saranpää, Haaga-Helia Ammatillinen opettajakorkeakoulu
- Johtaja Laura Rissanen, Sivistystyönantajat
- Erityisasiantuntija Kyösti Värri, Kuntaliitto
- Johtava työmarkkinalakimies Teija Metsäranta, KT Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat
- Varapuheenjohtaja, rehtori Päivi Ikola, Suomen Rehtorit ry
- Varapuheenjohtaja Raimo Sivonen, Suomen Ammattikoulutuksen Johtajat (SAJO)
- Koulutuspolitiikan päällikkö Nina Lahtinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ
- Järjestöpäällikkö Harri Myllynen, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto
- Puheenjohtaja Saana Ylikruuvi (Markus Helin kesäkuusta alkaen), Suomen Opettajaksi Opiskelevien Liitto SOOL ry
- Johtaja Matti Lahtinen, Opetushallitus
- Kehittämispäällikkö Joonas Mäkinen, Opetushallitus
- Erityisasiantuntija Annika Westerholm, Opetushallitus
- Opetusneuvos Kirsi Alila, opetus- ja kulttuuriministeriö
- Erityisasiantuntija Victor Nyberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- Opetusneuvos Jukka Haapamäki, opetus- ja kulttuuriministeriö



OPETUS- JA  
KULTTUURIMINISTERIÖ

Meritullinkatu 10  
PL 29, 00023 Valtioneuvosto  
p. 0295 16001  
okm.fi

ISSN 1799-0351 PDF  
ISBN 978-952-263-778-9 PDF